

Uniwersytet Warszawski
Wydział Prawa i Administracji

Jakub Bartosiak

Nr albumu: 218797

Problem dostępu do dokumentów i materiałów urzędowych
przygotowanych na zlecenie administracji publicznej.

Praca magisterska

na kierunku prawo

Praca napisana pod kierunkiem

Prof. Jacka Langa

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Warszawski

Warszawa, maj 2010

Oświadczenie kierującego pracą

Oświadczam, że niniejsza praca została przygotowana pod moim kierunkiem i stwierdzam, że spełnia ona warunki do przedstawienia jej w postępowaniu o nadanie tytułu zawodowego.

Data

Podpis kierującego pracą

Oświadczenie autora (autorów) pracy

Świadom odpowiedzialności prawnej oświadczam, że niniejsza praca dyplomowa została napisana przez mnie samodzielnie i nie zawiera treści uzyskanych w sposób niezgodny z obowiązującymi przepisami.

Oświadczam również, że przedstawiona praca nie była wcześniej przedmiotem procedur związanych z uzyskaniem tytułu zawodowego w wyższej uczelni.

Oświadczam ponadto, że niniejsza wersja pracy jest identyczna z załączoną wersją elektroniczną.

Data

Podpis autora (autorów) pracy

Streszczenie

Dostęp do informacji publicznej jest jednym z podstawowych praw obywatela. Przejrzystość działania administracji państwowej oraz możliwość korzystania z materiałów wytworzonych przez tę administrację pozytywnie wpływa na aktywność obywateli w sferze politycznej, gospodarczej i społecznej. Jednym z czynników ograniczających dostęp do informacji publicznej jest uznanie treści wytworzonych przez podmioty zewnętrzne wobec administracji za utwory chronione prawem autorskim. Skoro jednak są to treści wykonane na zamówienie instytucji publicznej i opłacone z publicznych pieniędzy, to tym samym są to dokumenty lub materiały urzędowe, które na podstawie art. 4 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych nie są przedmiotem prawa autorskiego.

Słowa kluczowe

informacja publiczna, dostęp, dokument urzędowy, prawo autorskie, materiał urzędowy

Dziedzina pracy (kody wg programu Socrates-Erasmus)

10000 PRAWO

Problem dostępu do dokumentów i materiałów urzędowych przygotowanych na zlecenie administracji publicznej.

Tytuł pracy w języku angielskim

Access to public documents and other writings ordered by public administration.

Spis treści

Spis treści.....	4
Rozdział I – Wstęp	6
2.1. Geneza pracy.....	6
2.2. Struktura pracy	9
Rozdział II – Dokumenty i materiały urzędowe.....	10
2.1. Uwagi terminologiczne	10
2.2. Dokumenty urzędowe.....	11
2.2.1 Definicje legalne	11
2.2.2 Dokumenty urzędowe w orzecznictwie	13
2.3. Materiały urzędowe	17
2.3.1. Pojęcie materiałów urzędowych	17
2.3.2. Materiały urzędowe a prawa autorskie.....	20
2.4. Znaki i symbole urzędowe	28
2.5. Podsumowanie	30
Rozdział III – Informacja publiczna.....	32
3.1 Pojęcie informacji publicznej.....	32
3.2 Dostęp do informacji publicznej	33
3.3 Dostęp do informacji publicznej na świecie.....	34
3.4 Dostęp do informacji publicznej w Polsce.....	36
3.4.1 Podstawy prawne.....	36
3.4.2 Udostępnianie informacji publicznej.....	38
3.4.3 Dostęp do informacji publicznej w świetle wybranych orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego.....	39

Rozdział IV – Dostęp do dokumentów i materiałów– zagadnienia prawne.	41
4.1 Treści przygotowywane na zlecenie instytucji publicznych	42
4.2 Czy treści przygotowywane na zlecenie administracji publicznej są informacją publiczną?	42
4.3 Czy treści przygotowywane na zlecenie administracji publicznej są przedmiotem prawa autorskiego?	44
Rozdział V – Wnioski	47
Piśmiennictwo:.....	53
Inne źródła	53
Orzecznictwo	55
Akty prawne.....	55

Wiedza zawsze będzie przeważała nad ignorancją, a ludzie którzy chcą być suwerenni w swoich decyzjach muszą uzbroić się w siłę, którą daje wiedza. Rządy bez powszechnej informacji lub bez sposobu jej zdobycia to pierwszy krok do farsy lub tragedii albo do obu jednocześnie.

Knowledge will forever govern ignorance, and a people who mean to be their own governors, must arm themselves with the power knowledge gives. A popular government without popular information or the means of acquiring it, is but a prologue to a farce or a tragedy or perhaps both.

James Madison

Rozdział I – Wstęp

2.1. Geneza pracy

Inspiracją dla napisania niniejszej pracy było moje zainteresowanie zagadnieniami związanymi z dostępem do informacji publicznej. Mimo że ustawa regulująca to zagadnienie obowiązuje już blisko 9 lat, stosowanie jej zapisów w praktyce napotyka na silny opór administracji. Lektura raportów i analiza orzecznictwa sądów apelacyjnych rozpoznających skargi na naruszenia ustawy o dostępie do informacji publicznej dostarczają licznych przykładów utrudnień stawianych przez urzędników w dostępie informacji publicznej¹.

Argumenty przywoływane w celu uzasadnienia odmowy udzielenia informacji są różnorodne. Odmowa taka spowodowana jest np. tym, że w opinii urzędu informacja, o którą wnioskuje dany podmiot, nie stanowi informacji publicznej². Zdarza się także, że zobowiązane do udostępnienia informacji publicznej organy najzwyczajniej

¹ Por. *Informacja o wynikach kontroli wywiązywania się organów administracji publicznej z obowiązku udostępniania informacji publicznej, w tym z wykorzystaniem techniki informatycznej w województwie podlaskim*, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku, 2004. *Informacja o wynikach kontroli wywiązywania się wojewodów i jednostek samorządu terytorialnego z obowiązku udostępniania informacji publicznej*, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku, 2006. *Krajowy raport z realizacji prawa dostępu do informacji publicznej*, Transparency International Polska, 2006. *Ciekawość - pierwszy stopień do... Raport z monitoringu dostępu do informacji publicznej w gminach województwa śląskiego*, Stowarzyszenie Wzajemnej Pomocy BONA FIDES, 2008.

² Por. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 20.08.2009, sygn. II SAB/Bk 27/09.

w świecie nie odpowiadają na wniosek o udostępnienie takiej informacji³. Nieraz urzędnicy, w części przypadków zapewne nieświadomie, utrudniają zdobycie informacji publicznej. Niezgodnie z przepisami wymagają np. szczególnej formy składanego wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Jak czytamy w ważnym wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie:

„Należy bowiem zauważyć, że przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej nie nakazują zachowania szczególnej formy wniosku. Brak jest w niej również nakazu, aby wnioskodawca musiał podawać swoje dane osobowe, albowiem może informację uzyskać ustnie lub też wnioskować o przesłanie jej na poste restante czy na adres skrytki pocztowej. Może też uczynić to drogą elektroniczną, podając adres swojej poczty e-mailowej. Oznacza to, że podmiotom obowiązany do udostępnienia informacji publicznej powołana ustawa nie nadała uprawnień do żądania tych danych⁴.”

Żądanie podania danych osobowych, czasem bardzo szczegółowych, jak np. numeru PESEL czy adresu zamieszkania, jest kolejnym sprzecznym z ustawą utrudnieniem w dostępie do informacji publicznej. Na marginesie niniejszych rozważań warto zauważyć, że podobne żądania organów administracji państwowej są sprzeczne nie tylko z ustawą o dostępie do informacji publicznej, lecz zdarza się że naruszają także ustawę o ochronie danych osobowych. Publikując klauzulę dotyczącą przetwarzania danych osobowych urzędy zapominają o podaniu celu przetwarzania danych, informacji o tym kto jest ich administratorem czy o możliwości usunięcia tych danych. Przypomnijmy, że ustawa o dostępie do informacji publicznej nie nakłada na wnioskodawcę obowiązku podania żadnych danych. W świetle tej ustawy nie jest także wymagane wykazanie jakiegokolwiek interesu, prawnego lub faktycznego, wnioskodawcy.

Jednym z ciekawszych argumentów stosowanych przez urzędników, gdy nie chcą udzielić informacji, jest tłumaczenie, że żądana informacja stanowi utwór w rozumieniu prawa autorskiego i jest chroniona prawem autorskim i z tego powodu nie

³ Por Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14.01.2010, sygn. II SAB/Wa 200/09.

⁴ Por. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23.09.2009, II SAB/Wa 57/09.

może zostać udostępniona. Z sytuacją taką mamy do czynienia szczególnie w przypadkach, gdy zapytanie o udostępnienie informacji publicznej dotyczy treści wykonanych przez osoby trzecie na zamówienie urzędu bądź innego organu. W dzisiejszej praktyce powszechne jest powierzanie opracowań pewnych zagadnień kancelariom prawnym, firmom konsultingowym, organizacjom pozarządowym czy indywidualnym ekspertom.⁵ Działanie takie nie jest samo w sobie naganne, wymaga jednak postawienia istotnych pytań i udzielenia na nie odpowiedzi. Odpowiedzi (w formie działań ustawodawcy, rozstrzygnięć sądowych, dorobku doktryny) wymagają takie pytania, jak:

1. Czy treści wykonane na zamówienie podmiotu administracji publicznej przez osobę trzecią są w którymkolwiek momencie utworami w rozumieniu ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych czy też, na podstawie art. 4 tejże ustawy, jako dokumenty lub materiały urzędowe *ex lege* nie podlegają ochronie prawnoautorskiej?
2. Czy jeśli w chwili powstania są to utwory w rozumieniu ustawy Prawo autorskie to w jaki sposób stają się dokumentami lub materiałami urzędowymi?

Piotr Waglowski, zajmujący się prawnymi aspektami społeczeństwa informacyjnego, precyzuje te pytania:

„Czy dochodzi do wyłączenia praw majątkowych wykonawcy? Komu i w jakim trybie przysługiwać będzie roszczenie o ewentualne odszkodowanie? A może tak przyjęty dokument jest "wadliwy" i należy go przygotować raz jeszcze? Kto kontroluje proces zawierania umów o takie opracowania, które zawierane są z urzędami? Czy urzędnik może ponosić odpowiedzialność za to, że zawarł umowę, pozostawiając prawa autorskie przy wykonawcy, chociaż dokument (utwór) będzie potem dalej żył w sferze, w której monopole prawnoautorskie nie są wskazane, a nawet są niedopuszczalne? Jak daleko może sięgnąć prywatyzacja państwa i samorządów?”⁶

⁵ Por. *Możliwości wykorzystania odnawialnych źródeł energii w Polsce do roku 2020*, Instytut Energetyki Odnawialnej 2007.; *Analiza potrzeb i rozwoju przemysłów kreatywnych*, Ecorys Polska sp. z o.o. 2009.; *Stan informatyzacji urzędów administracji publicznej w Polsce w 2008 r.*, ARC Rynek i Opinia 2009.

⁶ Piotr Waglowski, *Wytyczne dla ruchu rowerowego to tylko kolejny przykład* w: VaGla.pl Prawo i Internet, <http://prawo.vagla.pl/node/8702>; 19.10.2009. Ostatni dostęp: 14.04.2010.

Odpowiedzi na powyższe pytania pozwolą z kolei na rozstrzygnięcie zagadnień związanych z dostępem do informacji publicznej, takich jak np. czy treści przygotowywane na zlecenie organu administracji publicznej zawsze stanowią informację publiczną i czy w związku z tym są one, co do zasady, dostępne publicznie? Czy ma znaczenie to, czy dane zamówienie dotyczy treści przygotowanych w formie pisemnej (raportów, analiz, ekspertyz) czy przygotowanych w innej formie (znaki graficzne, muzyka, gra komputerowa)? Odpowiedzi na powyższe inne pytania będę starał się udzielić w niniejszej pracy.

2.2. Struktura pracy

Merytoryczną część pracy rozpoczynam od przedstawienia, w rozdziale drugim, definicji poszczególnych treści, wytworzonych przez lub na zamówienie urzędu, w kontekście ustawy Prawo autorskie. W oparciu o wyroki sądowe i literaturę przedmiotu staram się ustalić zakres przedmiotowy pojęć z art. 4 pkt. 2 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych: dokumentu urzędowego, materiału urzędowego, znaków i symboli urzędowych. W rozdziale trzecim przedstawiam poglądy doktryny i judykatury odnoszące się do tego, co jest a co nie jest informacją publiczną. W rozdziale czwartym staram się ustalić, w oparciu o rozważania z rozdziałów 2 i 3, jak należy traktować treści wykonane na zamówienie urzędu przez podmioty zewnętrzne i odpowiedzieć na pytania postawione powyżej. Rozdział 5, ostatni, poświęcam na krótkie podsumowanie rozważań i przedstawienie wniosków. Prezentuję w nim możliwe ryzyka związane z niejednoznacznością obecnych przepisów i przedstawiam w nim zagadnienia wymagające działań podjętych przez ustawodawcę.

Celem niniejszej pracy jest przede wszystkim próba ustalenia charakteru prawnego treści tworzonych na zlecenie administracji publicznej, szczególnie w świetle ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych. Jej istotą jest zatem działalność organów administracji publicznej, choć ze względu na przekrojowy charakter konieczne są także nawiązania do przepisów dotyczących prawa autorskiego.

Rozdział II – Dokumenty i materiały urzędowe

2.1. Uwagi terminologiczne

Artykuł 4 ust. 2 ustawy o prawach autorskich i prawach pokrewnych (dalej „Prawo autorskie”) *expressis verbis* wymienia treści, które nie są przedmiotem prawa autorskiego:

„*Nie stanowią przedmiotu prawa autorskiego:*

- 1) *akty normatywne lub ich urzędowe projekty;*
- 2) *urzędowe dokumenty, materiały, znaki i symbole;*
- 3) *opublikowane opisy patentowe lub ochronne;*
- 4) *proste informacje prasowe”*

Artykuł 4 Prawa autorskiego, wyłączający spod reżimu tej ustawy określone kategorie materiałów, nie precyzuje zakresu przedmiotowego owych kategorii. Chcąc go ustalić należy zatem sięgnąć do innych ustaw, do orzecznictwa i do dorobku doktryny.

Artykuł 1 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych w sposób pozytywny definiuje co jest przedmiotem prawa autorskiego. Jest nim każdy przejaw działalności twórczej o indywidualnym charakterze. *A contrario*, materiał, który nie powstał w wyniku działalności twórczej lub nie ma indywidualnego charakteru, nie stanowi przedmiotu prawa autorskiego.

Jak stwierdził Sąd Apelacyjny w Lublinie w wyroku z dnia 31 marca 2005r.:

„*Przewidziane w art. 4 ustawy o p.a. i p.p. wyłączenia mają charakter "całkowity" w tym sensie, że wytwory intelektualne usytuowane w którejkolwiek z wyliczonych w tym przepisie kategorii materiałów są pozbawione autorskoprawnej ochrony zarówno w przypadku eksploatacji tych materiałów w całości, jak i w części oraz niezależnie od kontekstu eksploatacji.*”⁷

⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Apelacyjnego w Lublinie z dnia 31.03.2005, I ACa 83/05.

Ustalenie zakresu przedmiotowego ustępu pierwszego, trzeciego i czwartego art. 4 ust. 2 Prawa autorskiego nie mieści się w zakresie niniejszej pracy. Ponieważ jej tematyka koncentruje się na treściach wymienionych w podpunkcie drugim przywołanego powyżej artykułu, pozwolę sobie pominąć analizę trzech pozostałych ustępów. Podejmę natomiast próbę sprecyzowania zakresu przedmiotowego pojęć podpunktu drugiego.

Pisząc w niniejszej pracy o urzędach, instytucjach publicznych lub administracji będę miał na myśli wszelkie podmioty administracji publicznej takie jak urzędy centralne, jednostki samorządu terytorialnego i inne jednostki organizacyjne, w tym te, które wykonują zadania publiczne lub wykorzystują środki publiczne. Pisząc o urzędnikach będę miał na myśli odpowiednio pracowników wszystkich tych instytucji.

Pisząc o treściach będę miał na myśli dokumenty urzędowe, materiały urzędowe, znaki i symbole urzędowe.

Określenie „osoba trzecia” lub „podmiot zewnętrzny” odnoszą się do zewnętrznych wobec urzędów podmiotów, takich jak indywidualni eksperci, kancelarie prawne lub finansowe, firmy konsultingowe, jednostki badawcze lub naukowe, inne przedsiębiorstwa, którym zlecane jest przygotowanie pewnych treści.

2.2. Dokumenty urzędowe

2.2.1 Definicje legalne

W literaturze przedmiotu powszechna jest opinia, że pojęcie dokumentu urzędowego należy interpretować w świetle art. 244 Kodeksu postępowania cywilnego i odpowiadającemu mu art. 76 Kodeksu postępowania administracyjnego⁸. Zgodnie z tymi przepisami, *dokumenty urzędowe sporządzone w przepisanej formie przez powołane do tego organy państwowe, w ich zakresie działania stanowią dowód tego, co zostało w nich urzędowo stwierdzone*. Barta i Markiewicz jako przykłady dokumentów urzędowych wymieniają: zaświadczenie, wpis dokonany na rachunku bankowym,

⁸ Por. Krzysztof Kubala i Włodzimierz Kubala, *Co i dlaczego nie podlega ochronie: prawo autorskie*, Rzeczpospolita, 10.09.1996, s. 15.; Janusz Barta i Ryszard Markiewicz, *Ustawa o prawie autorskim i prawach pokrewnych. Komentarz*, Kraków 2001. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10.12.1997, III SA 889/96.; Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26.11.1996, I SA/Kr 829/96.

dowody doręczeń, protesty wekslowe, pokwitowania pocztowe, protokoły posiedzenia w postępowaniu sądowym, decyzje administracyjne, obwieszczenia, pouczenia lub komunikaty wydawane przez władze, jak również różnego rodzaju urzędowe wyjaśnienia, okólniki, przepisy wewnątrzzakładowe, wzory pism, formularzy, zaświadczeń, orzeczenia sądów i innych organów, urzędowe uzasadnienia aktów prawnych⁹.

Wg. Agnieszki Wilińskiej dokument urzędowy to utrwalony na piśmie przejaw wiedzy lub woli organu państwowego, rządziej instytucji lub organizacji, która na podstawie odrębnych przepisów ma prawo do wydawania określonych dokumentów¹⁰.

Przystępnie pojęcie dokumentu urzędowego przedstawia także Olgierd Rudak, redaktor *Lege Artis*:

„[dokument urzędowy] *jest to cały efekt ciężkiej pracy urzędów (organów publicznych, agend państwowych, etc.), który powstał w związku i podczas wykonywania przez nie obowiązków ustawowych.*”¹¹

Dokumentami są wszelkie dokumenty pisemne niezależnie od tego, na jakim materiale zostały sporządzone. Forma oraz treść dokumentu urzędowego określone są w kodeksie postępowania administracyjnego, w art. 107, oraz w poszczególnych przepisach regulujących sposób działania danego organu. Dokumentem urzędowym jest także dokument sporządzony przez organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze i inne organizacje społeczne w zakresie zleconych im przez ustawodawcę zadań.

O dokumentach urzędowych wspomina także Ordynacja podatkowa. W artykule 194 czytamy, iż *dokumenty urzędowe (...) stanowią dowód tego, co zostało w nich urzędowo stwierdzone.*

⁹ Janusz Barta i Ryszard Markiewicz, *op. cit.*

¹⁰ Agnieszka Wilińska, *Dowód z dokumentu w postępowaniu podatkowym*, Poradnik Małej Firmy, 6/2006.

¹¹ Olgierd Rudak, *Domena publiczna czy prywatny serwis?* w: *Lege Artis - Codziennik Prawny*, <http://olgierd.bblog.pl/wpis,codziennik;prawny;--;domena;publiczna;czy;prywatny;serwis,30419.html>; 06.07.2009. Ostatni dostęp: 14.04.2010.

Dla potrzeb niniejszej pracy bardzo ważna jest także definicja zawarta w art. 6 ustawy o dostępie do informacji publicznej. W ustępie drugim tego artykułu możemy przeczytać:

„Dokumentem urzędowym w rozumieniu ustawy jest treść oświadczenia woli lub wiedzy, utrwalona i podpisana w dowolnej formie przez funkcjonariusza publicznego w rozumieniu przepisów Kodeksu karnego, w ramach jego kompetencji, skierowana do innego podmiotu lub złożona do akt sprawy.”¹²

Jak zaznaczają przywoływani wcześniej Barta i Markiewicz, charakterystyka dokumentu urzędowego zamieszczona w kodeksie postępowania cywilnego i w kodeksie postępowania administracyjnego dotyczy przede wszystkim jego aspektów proceduralnych, w tym w szczególności jego mocy dowodowej i relacji względem innych niż urzędowe materiałów. Tymczasem *ratio legis* art. 4 Prawa autorskiego, związane jest przede wszystkim z interesem publicznym, z dostępnością treści wytworzonych przez administrację, z transparentnością działań urzędów. Wolą ustawodawcy było aby *„każdy mógł z dóbr tych korzystać bez skrepowania i bez konieczności odprowadzania jakichkolwiek tantiem”¹³*. Jak się zatem wydaje, Prawo autorskie wyłącza spod swojej jurysdykcji wszelkie dokumenty urzędowe – te zdefiniowane w kodeksach postępowania cywilnego i administracyjnego, te o których traktuje ustawa o dostępie do informacji publicznej oraz wszelkie inne dokumenty, które mają urzędowy charakter.

2.2.2 Dokumenty urzędowe w orzecznictwie

Lektura orzeczeń sądowych poruszających zagadnienia dostępu do informacji publicznej i dokumentów urzędowych dostarcza wskazówek jak pojęcie dokumentu urzędowego jest interpretowane przez sądy.

Na początku należy przytoczyć wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 września 2001 r., w którym Sąd stwierdził, iż dokumentem urzędowym jest *„to, co pochodzi od urzędu*

¹² Ustawa z dnia 6 września 2001r. o dostępie do informacji publicznej, art. 6.

¹³ Olgierd Rudak, *Tajny raport Hausnera. Ktoś się dobrze bawi za naszą kasę*. w: Lege Artis, <http://olgierd.bblog.pl/wpis,tajny;raport;hausnera;ktos;sie;dobrze;bawi;za;nasza;kase;,,31847.html>; 17.07.2009, ostatni dostęp: 14.04.2010.

lub innej instytucji państwowej, bądź dotyczy sprawy urzędowej, bądź powstało w rezultacie zastosowania procedury urzędowej.”

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku I OSK 851/09 jednoznacznie stwierdza, że dokumentem urzędowym jest decyzja administracyjna. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu¹⁴ stwierdził, iż bez wątplenia dokumentem urzędowym jest wyrok sądowy. WSA w Warszawie uznał za dokument urzędowy wewnętrzne wytyczne dla pracowników organu¹⁵.

Ciekawe rozważania nt. uznania za dokumenty urzędowe akt administracyjnych możemy prześledzić w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18.11.2009r. W wyroku tym Sąd zauważa:

„Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a ustawy o dostępie do informacji publicznej, treść aktów administracyjnych i innych rozstrzygnięć jako dokumentów urzędowych (danych publicznych) w rozumieniu tego przepisu stanowi informację publiczną podlegającą udostępnieniu.”¹⁶

W kolejnym zdaniu Sąd potwierdza:

„Pochodzące od strony zgłoszone żądanie dotyczyło wydania z akt administracyjnych dokumentu urzędowego (decyzji administracyjnej).”

Skoro zatem Sąd uznaje, że żądanie dotyczyło wydania dokumentu urzędowego, który to dokument stanowi informację publiczną, to dziwi następujące po takim wstępie odwołanie do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 grudnia 2003r., wg którego

„Akta administracyjne nie są dokumentem urzędowym, o jakim mowa w ustawie o dostępie do informacji publicznej, a dostęp do nich uregulowany jest w przepisie art. 73 Kpa i przysługuje stronie postępowania.”¹⁷

¹⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, I SAB/Po 68/09.

¹⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, II SAB/Wa 119/08.

¹⁶ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego, I OSK 947/09.

¹⁷ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego, II SA/Gd 1153/03.

Nie potrafię znaleźć wytłumaczenia, dlaczego Sąd w jednym zdaniu stwierdza, że akta administracyjne są dokumentami urzędowymi, a w kolejnym opiera się na wyroku, wg którego akta administracyjne dokumentami urzędowymi nie są.

W ciekawym wyroku z dnia 3 listopada 2009r. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że dokumentem urzędowym jest uchwała Kolegium Sądu Okręgowego. Równie ważne jest jednak, że Sąd odmówił takiego statusu protokołom z posiedzenia Kolegium. W opinii Sądu

„wprawdzie dokumentem urzędowym w rozumieniu ustawy będzie jedynie uchwała, to nie oznacza, co już stwierdzono wyżej, że protokół z posiedzenia kolegium nie będzie zawierał informacji, która ma charakter informacji publicznej (...) i może być udostępniona.”¹⁸

W wyroku z 7 października 2009r. NSA wskazał:

„O tym, czy dany protokół z kontroli ma charakter dokumentu urzędowego w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt. 4 lit. a/ustawy o dostępie do informacji publicznej decyduje zawarta w nim informacja. Musi mieć ona charakter informacji, o jakiej mowa w art. 1 ust. 1 ustawy, a więc dotyczyć sprawy publicznej.”¹⁹

W innym wyroku Sąd Najwyższy uznał, że akty i inne dokumenty notarialne są dokumentami urzędowymi w rozumieniu przepisów kpc o dokumentach urzędowych²⁰. Jak się wydaje, dokumenty takie nie są jednak dokumentami urzędowymi w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej. O ile zatem nie zawierają informacji publicznej, to nie ma obowiązku ich udostępnienia (mimo że jako dokumenty urzędowe nie podlegają ochronie prawno autorskiej).

Warto wskazać także postanowienie NSA z dnia 28 października 2010 (I OSK 509/09) o przekazaniu sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie. W wykonaniu tego postanowienia Sąd I instancji będzie musiał bowiem merytorycznie rozstrzygnąć czy analizy przygotowywane przez ministerstwo są dokumentami urzędowymi.

¹⁸ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego, I OSK 735/09.

¹⁹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego, I OSK 209/09.

²⁰ Wyrok Sądu Najwyższego, IV CKN 1083/00.

Z innego orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego możemy dowiedzieć się, że dokumentem urzędowym jest np. wykaz zrealizowanej na danym terenie infrastruktury²¹. Według warszawskiego Sądu Apelacyjnego dokumentem urzędowym jest także notatka służbowa (urzędowa), sporządzona przez funkcjonariusza Policji w trybie wykonywania czynności operacyjnych.

W wyroku z dnia 20.03.2008 Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że nie wszystkie dokumenty znajdujące się w aktach sprawy są dokumentami urzędowymi, a co za tym idzie nie wszystkie mają status informacji publicznej²².

Z kolei według Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z definicji zawartej w art. 6 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej wynika, że ustawodawca stworzył podmiotom zobligowanym do udostępnienia informacji publicznej możliwość zachowania w tajemnicy tzw. dokumentów roboczych. Wskazany przepis wymaga bowiem, że aby treść oświadczenia woli lub wiedzy mogła zostać uznana po utrwaleniu za dokument urzędowy, musi być podpisana przez funkcjonariusza publicznego oraz skierowana do innego podmiotu lub złożona do akt sprawy. Jeżeli nie spełnia tego warunku należy uznać, że takie oświadczenie woli lub wiedzy nie ma charakteru dokumentu urzędowego i nie podlega udostępnieniu w oparciu o ustawę o dostępie do informacji publicznej²³. Sąd nie rozważał niestety czy taki materiał ma status materiału urzędowego.

W wyroku z dnia 12.02.2008 Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że dokumenty wewnętrzne (takie jak regulaminu pracy zarządu, uchwały Zgromadzenia Wspólników spółki czy dowody poniesionych kosztów) spółki prawa handlowego, której jedynym udziałowcem jest gmina, nie są dokumentami urzędowymi i nie stanowią informacji publicznej²⁴. W przypadku dokumentów wewnętrznych spółki Sąd przywołał art.248 § 4 Kodeksu spółek handlowych, zgodnie z którym prawo wglądu w uchwały spółki nie przysługuje wszystkim, lecz tylko wspólnikom danej spółki. W opinii Sądu nie ma znaczenia, że jedynym wspólnikiem jest gmina. W przypadku poniesionych przez

²¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16.03.2009r., I OSK 1261/08.

²² Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20.03.2008r., II GSK 459/07

²³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 19.03.2008r., II SAB/OI 33/07.

²⁴ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12.02.2008r., I OSK 1059/07

spółkę kosztów Sąd uznał, że ponieważ dotyczą one majątku spółki prawa handlowego a nie komunalnego, a ponadto koszty te zostały pokryte ze środków własnych spółki – a nie z majątku komunalnego – także nie są dokumentami urzędowymi. Nie zgadzam się z takim stanowiskiem Sądu. W mojej ocenie informacja nt. działalności spółki, której jedynym wspólnikiem jest gmina, stanowi informację publiczną (jest to informacja o sprawach publicznych). Ciekawym zagadnieniem byłaby próba uzyskania tych samych informacji poprzez zwrócenie się z wnioskiem nie do spółki, lecz do jej jedyne go wspólnika – czyli gminy. Gmina jako wspólnik spółki ma dostęp do jej dokumentów wewnętrznych, a jako organ publiczny ma obowiązek udostępnić informację publiczną. W razie potrzeby ochrony interesów spółki prawa handlowego (działającej wszak na komercyjnym rynku) można poszukiwać w art. 5 ustęp 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Stanowi on, że dostęp do informacji publicznej podlega ograniczeniu m.in. ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy.

Poszczególne dokumenty znajdujące się w aktach administracyjnych mogą być przedmiotem informacji publicznej, lecz jedynie wówczas, gdy dotyczą określonych sfer życia publicznego. Nie są zaś sprawami publicznymi konkretne, indywidualne sprawy danej osoby lub podmiotu niebędącego władzą publiczną²⁵.

2.3. Materiały urzędowe

2.3.1. Pojęcie materiałów urzędowych

Jak słusznie zauważył Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 26 września 2001 r., pojęcie materiału urzędowego jest niezwykle pojemne²⁶. Pojęcie to, w przeciwieństwie do dokumentu urzędowego, nie jest w zdefiniowane w ustawie. Stąd też spory powstające na tle interpretacji tego pojęcia muszą być rozstrzygane w inny sposób.

Przytoczony powyżej wyrok jest chyba najczęściej cytowanym w literaturze orzeczeniem dotyczącym materiałów urzędowych. W wyroku tym Sąd stwierdził, że materiałem urzędowym będzie

²⁵ Por. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25.06.2002, II SA/Ka 655/02., Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11.12.2002, II SAB 105/02.

²⁶ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26.09.2001, IV CKN 48/00.

*"To, co pochodzi od urzędu lub innej instytucji państwowej, bądź dotyczy sprawy urzędowej, bądź powstało w rezultacie zastosowania procedury urzędowej"*²⁷.

Podobnego zdania są Włodzimierz Kubala i Krzysztof Kubala, według których materiały urzędowe to „wszystko, co nie będąc dokumentem, jest urzędowe, przy czym cechą tę materiał może uzyskać, bo pochodzi od urzędu lub innej jednostki instytucji państwowej bądź dotyczy sprawy urzędowej, bądź wreszcie powstał w rezultacie zastosowania procedury urzędowej. W tym ujęciu materiał urzędowy jest przeciwieństwem materiału prywatnego”²⁸. Co więcej, w ich opinii pojęcia tego nie można ograniczyć tylko do materiałów, które powstają w wykonaniu działań władczych uprawnionych podmiotów. Zdaniem autorów gdyby taki był zamiar ustawodawcy, przepis precyzowałby, „że chodzi o dokumenty i materiały organów państwa, a tak nie jest”²⁹. W świetle stanowisk zaprezentowanych powyżej uzasadniona wydaje się teza, że materiałem urzędowym są także różnego rodzaju treści wytworzone przez pracowników urzędów, wytworzone w ramach pełnienia obowiązków oraz wszelkiego rodzaju treści oraz materiały, które powstały na zlecenie urzędu i za pieniądze publiczne. Do takiego poglądu skłania także analiza aksjologiczna i celowościowa. Wyłączając, w art. 4 ustawy Prawo autorskie, spod zakresu prawa autorskiego całą twórczość urzędową, ustawodawca jednoznacznie wskazał, że jego wolą jest by z twórczości tej – opłacanej wszak z publicznych pieniędzy – mógł korzystać każdy. Wyjątkowy charakter artykułu 4 Prawa autorskiego, nakazujący zgodnie ze sztuką prawniczą, zawężającą wykładnię zawartych w nim pojęć, nie powinien przesłaniać nam ustawy o dostępie do informacji publicznej, która jako zasadę uznaje, że każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonym w ustawie. Nie ulega wątpliwości że wszelkie materiały urzędowe stanowią informację o sprawach publicznych, a zatem podlegają przepisom ustawy o dostępie do informacji publicznej. Artykuł 4 Prawa autorskiego stanowi wyjątek, lecz jedynie na gruncie prawa autorskiego. Zasadą rangi

²⁷ Wyrok Sądu Najwyższego, *op. cit.*

²⁸ Krzysztof Kubala i Włodzimierz Kubala, *op. cit.*

²⁹ Krzysztof Kubala i Włodzimierz Kubala, *op. cit.*

konstytucyjnej w odniesieniu do działalności instytucji publicznych jest jawność i dostęp do informacji.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 17 stycznia 2008 r. stwierdził, że „[materiały urzędowe to] *materiały niezbędne do wykonywania zadań publicznych przez organy władzy publicznej powołane do gospodarowania mieniem publicznym, skierowane do tych organów i wykorzystywane przy załatwianiu konkretnych spraw*³⁰.

W mojej opinii materiałem urzędowym są także treści inne niż pisane, jak np. gry komputerowe, logotypy czy utwory muzyczne. Wydaje się to oczywiste, gdy twórcą takich materiałów jest pracownik urzędu tworzący te materiały w zakresie swoich obowiązków. Jako przykład można podać zatrudnionego w urzędzie informatyka, który tworzy prostą grę komputerową lub grafika, który przygotowuje logo publicznego projektu. Oczywiście takiego stanowiska znajduje uzasadnienie, choć tylko poprzez analogię, w art. 12 Prawa autorskiego, który stanowi, że pracodawca, którego pracownik stworzył utwór w wyniku wykonywania obowiązków ze stosunku pracy, nabywa z chwilą przyjęcia utworu autorskie prawa majątkowe w granicach wynikających z celu umowy o pracę i zgodnego zamiaru stron. Jest to jedynie analogia, bowiem zgodnie z artykułem 4 Prawa autorskiego materiały urzędowe nie są przedmiotem prawa autorskiego, a zatem art. 12 nie jest względem nich stosowany. Nie widzę także powodu by materiałom zamówionym przez urząd i opłaconych z publicznych wszak pieniędzy odmówić statusu materiałów urzędowych – służących do wykonywania zadań publicznych. Interes autora w zakresie ochrony prawnoautorskiej powinien w takim wypadku ustąpić przed interesem publicznym. Dany utwór powstaje bowiem dla potrzeb publicznych, z inicjatywy podmiotu publicznego i w ramach kompetencji tego podmiotu.

Wszystko za co płaci urząd, niezależnie od tego czy jest to efekt pracy urzędników czy też treści są zamawiane u osób trzecich, staje się materiałem urzędowym. Utwory takie, z chwilą objęcia ich przez urząd (np. w drodze przekazania

³⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 17.01.2008, II SAB/Op 20/07.

lub na mocy umowy) z mocy prawa trafiają do tzw. *domeny publicznej*³¹. Jarosław Lipszyc, prezes fundacji Nowoczesna Polska, definiuje domenę publiczną jako

*„Zbiór utworów nieobjętych prawem autorskim. Są to utwory, które nigdy nie były chronione bądź ich okres ochrony wygasł. Wspólny zasób, z którego każdy może korzystać bez ograniczeń”*³².

Zgodnie z art. 4 prawa autorskiego treści, które nabierają charakteru „urzędowego”, przestają być w tym momencie przedmiotem prawa autorskiego. Jak wspomniałem wcześniej, biorąc pod uwagę sens i cel funkcjonowania urzędów, jakim w pierwszej kolejności jest służenie obywatelom, rozwiązanie takie zasługuje na uznanie. Nie znajduję argumentów, aby odmawiać osobom, które płacą (w formie podatków) za wytworzenie tych materiałów dostępu do niego i możliwości wykorzystania w dowolny sposób (w tym także komercyjnie). Argumentem wspierającym powyższą opinię jest fakt, że w sytuacji gdy ustawodawca uznał (czy słusznie to odrębne zagadnienie), że za pewne efekty pracy urzędów państwowych należy jednak zapłacić, wyraźnie to uregulował. Rozwiązanie takie dotyczy np. Polskich Norm czy krajowego zasobu kartograficznego³³. Skoro w przypadku pozostałych treści wytwarzanych przez urzędu takich regulacji nie ma, przyjęcie że celem ustawodawcy było, by dostęp do tych treści nie był (co do zasady) ograniczany, wydaje się zasadne.

2.3.2. Materiały urzędowe a prawa autorskie

Wyłączając spod zakresu prawa autorskiego treści wymienione w art.4 Prawa autorskiego, ustawodawca przeoczył jednak ważne zagadnienie związane z osobistymi prawami autorskimi. Niewłaściwe wydaje się całkowite pozbawienie twórców prawa do przypisania im autorstwa. Przypomnijmy, że artykuł 4 Prawa autorskiego stwierdza, że wymienione w nim treści nie stanowią przedmiotu prawa autorskiego. Wobec dokumentów i materiałów urzędowych wyłączone zostają zatem nie tylko autorskie

³¹ Do koncepcji tej wracam w rozdziale 4.

³² Jarosław Lipszyc, *W stronę nowego prawa autorskiego*, Referat wygłoszony w trakcie Kongresu Kultury Polskiej, 23.09.2009.

³³ Por. *Ustawa o normalizacji*, Dz.U. 2002 nr 169 poz. 1386, art. 5 pkt. 5.; *Ustawa Prawo geodezyjne i kartograficzne*, Dz. U. z 2005 r. Nr 240, poz. 2027.

prawa majątkowe lecz i autorskie prawa osobiste. W artykule 16 Prawa autorskiego zawarty jest przykładowy katalog autorskich praw osobistych. Obejmują one prawo do:

- 1) autorstwa utworu;
- 2) oznaczenia utworu swoim nazwiskiem lub pseudonimem albo do udostępniania go anonimowo;
- 3) nienaruszalności treści i formy utworu oraz jego rzetelnego wykorzystania;
- 4) decydowania o pierwszym udostępnieniu utworu publiczności;
- 5) nadzoru nad sposobem korzystania z utworu.

Autorskie prawa osobiste obejmują także „prawo wycofania utworu z obiegu” (art. 56), „prawo dostępu do utworu” (art. 52 ust. 3) czy możliwość sprzeciwiania się zniszczeniu dzieła (art. 32 ust. 2)³⁴.

Taka decyzja ustawodawcy wymaga dokładnej analizy. Przyjrzyjmy się najpierw uprawnieniom wynikającym z punktu 4 i 5 artykułu 16 Prawa autorskiego. W świetle rozważań prowadzonych powyżej, dotyczących publicznego interesu w dostępności treści urzędowych, autorom takich treści nie sposób przyznać praw wynikających z pkt. 4 i 5 przywołanego powyżej artykułu. Pozbawienie tych praw jest słuszne, niezależnie od tego czy autorem jest pracownik urzędu czy osoba trzecia. Wprawdzie jak piszą Barta i Markiewicz „*W przypadku "utworów pracowniczych" w szerokim znaczeniu tego pojęcia (a więc utworów z art. 12 i 14) należy uznać, iż – przy braku odmiennego zastrzeżenia – decyzja twórcy o przekazaniu utworu pracodawcy stanowi równocześnie zgodę twórcy na rozpowszechnienie danego utworu*”³⁵, to przecież można sobie owo „odmienne zastrzeżenie” jednak wyobrazić, co skutkowałoby ograniczeniem dostępności danego materiału. Podobna sytuacja jest w przypadku autorów – osób trzecich. Fakt przekazania materiałów zlecniodawcy (w tym przypadku urzędowi) można uznać za zgodę na jego udostępnienie. Ustawodawca uznał jednak za słuszne, by wobec treści urzędowych ustawowo wyłączyć potrzebę uzyskiwania takiej zgody. Podmiotem decydującym o powstaniu jakiegoś materiału, sposobie jego wykorzystania czy

³⁴ Janusz Barta i Ryszard Markiewicz, *op. cit.*

³⁵ Janusz Barta i Ryszard Markiewicz, *op. cit.*

ewentualnie o zapłacie za niego jest urząd. Wykonywanie przez autora uprawnień wynikających z punktu 4 i 5 art. 16, stałoby w sprzeczności z ich urzędowym charakterem.

Wątpliwości budzą natomiast punkty 1, 2 i 3 artykułu 16. Uprawnienia wynikające z punktów 1 i 2 obejmują uprawnienie twórcy do decydowania, czy utwór ma być rozpowszechniany pod jego prawdziwym nazwiskiem, pod pseudonimem czy anonimowo. Punkt trzeci przyznaje autorowi prawo do sprzeciwienia się takiemu naruszeniu formy lub treści, które *„zrywa lub osłabia więź twórcy z utworem, usuwa lub narusza więź między utworem a cechami indywidualizującymi jego twórcę. Tak oznaczonych cech naruszenia prawa do integralności utworu nie spełniają drobne zmiany elementów jego treści i formy, które nie uchylają atrybucji utworu”*³⁶.

W poniższym akapicie rozważę czy ustawodawca postąpił słusznie odbierając autorom treści urzędowych powyższe uprawnienia.

Przyjrzyjmy się najpierw sytuacji osoby trzeciej. W odniesieniu do punktów 1 i 2, tj. prawa do autorstwa utworu i prawa do jego oznaczenia, nie mam wątpliwości że podmiotowi takiemu przysługuje prawo pozytywne do oznaczenia utworu swoją nazwą. Czy jednak oznaczenie autora treści urzędowych – osoby trzeciej wobec urzędu – jest przywilejem czy obowiązkiem? Czy autor takiego materiału może zażądać, aby jego autorstwo nie było publicznie znane? Biorąc pod uwagę prestiż wynikający ze współpracy z instytucjami publicznymi jest to sytuacja mało prawdopodobna, jednak nie niemożliwa. Sięgając ponownie do zasad aksjologicznych, wyrażonych m.in. w art. 61 konstytucji, należy uznać, że oznaczenie, kto jest autorem zamawianych i wykorzystywanych przez urząd treści, jest istotnym elementem zapewnienia przejrzystości działań władzy publicznej. To, kto jest autorem danej opinii prawnej, analizy biznesowej czy raportu technologicznego ma istotne znaczenie dla wiarygodności takiego dokumentu. Jest to także bardzo ważny element kontroli administracji państwowej, ograniczający pokusę do swobodnego dysponowania publicznymi pieniędzmi. Moim zdaniem materiały urzędowe przygotowywane przez podmioty zewnętrzne wobec urzędu powinny być dokładnie oznaczone, a ich autor

³⁶ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 29.10.1997, I ACa 477/97.

powinien być znany. Dotyczy to także sytuacji, gdy przygotowanie pewnych treści zostaje powierzone jednostce zatrudniającej wiele osób, jak np. firma konsultingowa czy fundacja. Oznaczenie jako autora jedynie instytucji jest niewystarczające i powinno być uzupełnione danymi osób bezpośrednio przygotowujących dany materiał.

Uważnej analizy wymaga także pkt. 3 art. 16. Przypomnę, że dotyczy on:

- 1) nienaruszalności treści i formy utworu oraz
- 2) jego rzetelnego wykorzystania.

Szczególnie ta druga część przepisu jest trudna do interpretacji. Jest to konstrukcja niespotykana w innych systemach prawnych. W komentarzu Barty i Markiewicza znajdziemy opinię, że prawo do „*rzetelnego wykorzystania utworu odnosi się wyłącznie do eksploatacji utworu w dziełach zależnych oraz w innych utworach niesamoistnych*”³⁷ Zgodnie z taką interpretacją, nierzetelne wykorzystanie utwory polega na takim jego przedstawieniu w dziełach zależnych, które zakłóca lub nieprawidłowo oddaje oryginalną treść dzieła. Jest to szczególnie istotne w kontaktach profesjonalnych. Osoby trzecie wykonujące pewne prace na rzecz urzędów biorą odpowiedzialność za efekt wykonanej pracy. W powszechnej opinii współpraca z podmiotami publicznymi przydaje prestiżu, stanowi element tworzenia renomy, może dowodzić profesjonalizmu. Fałszowanie efektów tej pracy, np. poprzez wybiórcze jej przedstawianie, niedokładne cytowanie i podobne działania, może być traktowane jako naruszenie praw przysługujących danemu podmiotowi bądź działanie na jego szkodę. Zewnętrzny wobec urzędu twórca treści urzędowych powinien zatem dysponować prawem do nienaruszalności treści i formy utworu oraz do jego rzetelnego wykorzystania.

Odrębnym zagadnieniem jest przyznanie (względnie odebranie), uprawnień wynikających z art. 16 pracownikom urzędów. Czy ich praca powinna być anonimowa (wszak ostatecznie to urząd odpowiada za jej treść) czy wręcz przeciwnie, informacja o tym, kto jest autorem (czasem niezwykle kontrowersyjnych) propozycji czy decyzji powinna być jawna?

³⁷ Janusz Barta i Ryszard Markiewicz, *op. cit.*

Problem ten dotyczy przede wszystkim materiałów roboczych – notatek, nieoficjalnych protokołów, wewnętrznych instrukcji czy zaleceń ale także oficjalnych opinii, raportów czy propozycji. Z jednej strony ważne jest, by informacje o autorach były jawne. Przejrzystość umożliwia śledzenie procesów legislacyjnych, dokonywanych zmian, aktywności zarówno urzędników jak i osób trzecich. Największe polityczne afery ostatnich lat związane były właśnie z nieprzejrzystym procesem zmian dokonywanych w trakcie prac nad ustawą. Tak było w przypadku tzw. afery Rywina, podobnie w ostatniej tzw. aferze hazardowej. Problem ten wyplął także przy okazji szeroko relacjonowanego i komentowanego spotkania Prezesa Rady Ministrów z przedstawicielami internautów i organizacji pozarządowych³⁸. Do dziś nie wiadomo kto jest autorem pomysłu wprowadzenia *Rejestru Stron i Usług Niedozwolonych*, obecnie wycofanego z projektu ustawy na mocy reasumpcji uchwały Rady Ministrów³⁹. Prawne i technologiczne konsekwencje wprowadzenia tego rozwiązania, szeroko komentowane przez specjalistów⁴⁰, a jak się wydaje zupełnie niedostrzeżone przez autora tej propozycji, stawiają pod znakiem zapytania profesjonalizm urzędników.

Jak jednak zauważa Jacek Lang, pełna jawność wszelkiego rodzaju materiałów roboczych niesie ze sobą także pewne ryzyko⁴¹. Niebezpieczeństwo polega na możliwości swoistego paraliżu prac instytucji publicznych. Świadomość pełnej jawności może wprawdzie powstrzymać urzędników przed proponowaniem rozwiązań nierozważnych i nieprzemyślanych, ale także przed dzieleniem się pomysłami innowacyjnymi, o których dotychczas nikt nie myślał. Efektywne funkcjonowanie administracji może być zatem argumentem przemawiającym za ograniczeniem zasady dostępu do dokumentów i materiałów urzędowych znajdujących

³⁸ Premier z internautami o ustawie hazardowej w: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, http://www.kprm.gov.pl/centrum_prasowe/wydarzenia/id:4132/; 05.02.2010, ostatni dostęp: 20.04.2010.

³⁹ Na marginesie niniejszego i powyższego przypisu należy zauważyć, że wskutek niepodpisania informacji widniejącej w serwisie internetowym KPRM, nie jest możliwe wskazanie indywidualnego autora przedmiotowych informacji.

⁴⁰ Por. np. stanowisko Polskiego Towarzystwa Informatycznego, <http://www.pti.org.pl/index.php/corporate/O-nas/Archiwum-Aktualnosci/Archiwum-aktualnosci-2009/PTI-ponownie-dyskwalifikuje-projekt-tzw.-Rejestru-Stron-i-Uslug-Niedozwolonych> oraz komentarz Piotra Wąglowskiego i następująca pod nim dyskusja: <http://prawo.vagla.pl/node/8895>

⁴¹ Opinia wyrażona w trakcie dyskusji na seminarium magisterskim.

się w fazie roboczej. Rozwiązanie tego problemu powinno być przedmiotem precyzyjnej regulacji normatywnej.

W charakterze komentarza do powyższych rozważać trzeba zauważyć, że dostęp do materiałów urzędowych może być ograniczony na gruncie przepisów innych niż prawo autorskie. Zagadnieniem tym zajmę się bliżej w rozdziale III poświęconym dostępowi do informacji publicznej.

W obecnym stanie prawnym na mocy art. 4 Prawa autorskiego art. 16 tej ustawy nie ma zastosowania do treści urzędowych. Ani urzędnikom ani osobom trzecim – autorom dokumentów urzędowych, materiałów urzędowych, znaków i symboli urzędowych – nie przysługuje zatem prawo do autorstwa utworu; oznaczenia utworu swoim nazwiskiem lub pseudonimem albo do udostępniania go anonimowo; nienaruszalności treści i formy utworu oraz jego rzetelnego wykorzystania; decydowania o pierwszym udostępnieniu utworu publiczności; nadzoru nad sposobem korzystania z utworu. W mojej opinii osoby trzecie będące autorami treści urzędowych, powinny dysponować pewnymi uprawnieniami. Informacja o autorze danego materiału powinna być ujawniana obligatoryjnie, zaś sam autor powinien mieć zapewnione prawo do nienaruszalności treści i formy utworu oraz do jego rzetelnego wykorzystania.

Dla pełnego obrazu zagadnienia materiałów urzędowych należy uzupełnić powyższe rozważania o przykłady materiałów urzędowych. Są nimi np.:

- specjalistyczne opracowania,
- szkice,
- opinie,
- mapy,
- ekspertyzy lub opinie biegłych, które powstały w toku procedury urzędowej,
- także opinie biegłych rewidentów załączone do sprawozdań finansowych, przedkładanych urzędom skarbowym,
- uzasadnienia aktów prawnych,
- druki,
- formularze,
- wzory pism,

- pytania egzaminacyjne.⁴²

Opinią urzędową (a zatem także materiałem urzędowym) są także opinie przygotowywane np. przez pracowników sejmowego Biura Studiów i Ekspertyz. Świadczy o tym prosta analiza treści przepisu: *Nie stanowią przedmiotu prawa autorskiego urzędowe dokumenty, materiały, znaki i symbole*. Czy dokumenty takie jak analizy, studia, ekspertyzy czy opinie są „materiałami”? Lektura Słownika Języka Polskiego PWN pozwala odpowiedzieć pozytywnie na to pytanie. *Materiał* to bowiem „*zbiór wiadomości; zespół faktów z jakiejś dziedziny; notatki, dokumenty itp. będące podstawą dalszych opracowań badań prac*”⁴³. Skoro ustaliliśmy że tego typu treści są „materiałami”, do wyjaśnienia pozostaje druga część pojęcia „materiały urzędowe”. „Urzędowy” to, ponownie sięgając do Słownika Języka Polskiego, „*dotyczący urzędu, spraw załatwianych przez urząd, pochodzący z urzędu*” Sam urząd to zaś organ władzy publicznej. Niewątpliwie zarówno w przypadku materiałów tworzonych przez pracowników Kancelarii Sejmu jak i przez ekspertów zewnętrznych powodem powstania tych materiałów jest potrzeba wynikająca z obowiązków urzędu. Teksty te nie powstają z indywidualnej potrzeby poszczególnych osób, lecz na zamówienie instytucji, która do ich wytworzenia jest zobligowana przepisami prawa.

Z interpretacją taką nie zgadza się jednak Kancelaria Sejmu⁴⁴. Przytoczona powyżej opinia Biura Studiów i Ekspertyz została wydana przed wyrokiem Sądu Najwyższego z dnia 26.09.2001r. (sygn. IV CKN 458/00), jednak mimo upływu czasu i uchwalenia ustawy o dostępie do informacji publicznej stanowisko Kancelarii Sejmu w przedmiotowej sprawie nie zmieniło się. Świadczy o tym informacja zamieszczona na stronie internetowej Biura Analiz Sejmowych (następcy Biura Studiów i Ekspertyz), w której czytamy, że „*Prezentowane na stronie dokumenty stanowią utwory i podlegają ochronie prawnej. Korzystanie z nich w jakiegokolwiek formie wymaga za każdym razem przytoczenia imienia*

⁴² Por. Monika Brzozowska Brzozowska M., *Materiały i dokumenty urzędowe a prawo autorskie*, <http://prawo-autorskie.wieszjak.pl/prawa-autorskie/217199,Materiały-i-dokumenty-urzedowe-a-prawo-autorskie.html>. Ostatni dostęp: 18.04.2010r., Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19.02.1997, I SA/Kr 1062/96.

⁴³ Wydawnictwo Naukowe PWN, *Słownik Języka Polskiego*, <http://sjp.pwn.pl/>; ostatni dostęp: 15.04.2010.

⁴⁴ Por. Kancelaria Sejmu, *Ekspertyzy i opinie prawne. Biuletyn sejmowego Biura Studiów i Ekspertyz* w: Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, http://biurose.sejm.gov.pl/teksty_pdf_00/biul38.pdf, ostatni dostęp 10. 04.2010

*i nazwiska jego autora (wraz z podaniem źródła)”⁴⁵. Jak się wydaje, według Kancelarii Sejmu nawet materiały dostępne w Internetowym Systemie Aktów Prawnych, zawierającym według informacji zamieszczonej w tymże systemie, *aktualizowane na bieżąco opisy bibliograficzne i teksty aktów prawnych opublikowanych w Dzienniku Ustaw oraz Monitorze Polskim*, są chronione prawem autorskim. Jak inaczej bowiem wytłumaczyć zapis, iż *Nie zezwala się na komercyjne używanie, kopiowanie i inne wykorzystywanie danych znajdujących się w bazie danych ISAP*⁴⁶? Treści aktów normatywnych (w tym ustaw i Konstytucji!) dostępne za pośrednictwem systemu ISAP opatrzone są symbolem „©” i podpisem „Kancelaria Sejmu”⁴⁷. O wyjaśnienie powodu oznaczenia materiałów dostępnych za pośrednictwem ISAP zwróciłem się do Kancelarii Sejmu. Z uzyskana w dniu 27.04.2010r. odpowiedzi wynika, że prawa autorskie do materiałów oznaczonych symbolem „©” należą do Kancelarii Sejmu. Cytując fragment odpowiedzi:*

Notą tą są opatrywane w ISAP-ie teksty aktów (w postaci takiej jak w dniu ogłoszenia) sporządzone w Kancelarii Sejmu w trakcie procesu legislacyjnego jako jego wynik oraz sporządzone w Kancelarii Sejmu teksty ujednolicone z naniesionymi zmianami na pierwotny tekst aktu. Zdaniem służb prawnych Kancelarii Sejmu, w pierwszym przypadku ochronie autorskoprawnej podlega sposób przedstawienia (wyrażenia) aktu normatywnego (zastosowany układ graficzny, czcionka). Natomiast tekst ujednolicony aktu prawnego, poza sposobem jego wyrażenia, podlega ochronie autorskoprawnej również ze względu na fakt, że stanowi on przetworzoną (uzupełnioną o zmiany wraz ze stosownymi przepisami) formę tekstu pierwotnego aktu normatywnego. Są to teksty aktów normatywnych przetworzone w Kancelarii Sejmu.

Poświęćmy chwilę na analizę tego stanowiska. W powyższej odpowiedzi Kancelaria Sejmu dąży do wykazania, że do treści aktów normatywnych zamieszczanych w systemie ISAP

⁴⁵ Kancelaria Sejmu, *Prawa autorskie* w: Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, http://www.bas.sejm.gov.pl/prawa_autorskie.php, ostatni dostęp: 20.04.2010.

⁴⁶ Kancelaria Sejmu, *Internetowy System Aktów Prawnych*, <http://isap.sejm.gov.pl>, ostatni dostęp: 05.05.2010.

⁴⁷ Na marginesie należy zauważyć, że w polskim systemie prawnym symbol „©” nie ma żadnej mocy prawnej. Zgodnie z art. 1 pkt. 3 i 4 Prawa autorskiego ochrona prawno autorska przysługuje twórcy już od momentu ustalenia utworu i jest niezależna od spełnienia jakichkolwiek formalności (w tym np. oznaczenia utworu symbolem „©”).

dodany został element twórczy, co czyni je utworami w rozumieniu prawa autorskiego. Nawet jeśli przyjmimy takie stanowisko za właściwe (co nie jest oczywiste), należy uznać że utwory te są materiałami urzędowymi, które nie stanowią przedmiotu prawa autorskiego. Nie sposób przyjąć, że treści wytworzone w Kancelarii Sejmu, która zgodnie ze swoim statutem jest urzędem służącym Sejmowi, nie są materiałami urzędowymi⁴⁸.

Jak widać z powyższych rozważań, ustalenie zakresu przedmiotowego pojęcia „materiały urzędowe” nie jest łatwe. Podejmując się tego zadania należy brać pod uwagę zarówno wyjątkowy charakter art. 4 Prawa autorskiego jak i szeroki zakres samego pojęcia. Z pomocą przychodzą nam, wciąż nieliczne i nie zawsze precyzyjne, orzeczenia sądów administracyjnych, będące odpowiedzią na stanowiska tych urzędów, które starają się ograniczyć zakres tego pojęcia.

2.4. Znaki i symbole urzędowe

Choć ustalenie co kryje się pod pojęciami znaków i symboli urzędowych stwarza zdecydowanie mniej problemów niż ustalenie zakresu przedmiotowego dokumentów lub materiałów urzędowych, to jednak nieprecyzyjne regulacje ustawowe i skromne orzecznictwo nie ułatwiają tego zadania. Cytowani już Włodzimierz i Krzysztof Kubalowie za znaki urzędowe uznają m.in.:

- 1) znaki drogowe określone w rozporządzeniu ministrów transportu i gospodarki morskiej oraz spraw wewnętrznych z 11 stycznia 1993 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych (Dz. U. nr 32, poz. 145);
- 2) znak zgodności i znak bezpieczeństwa określone w ustawie z 3 kwietnia 1993 r. o badaniach i certyfikacji (Dz. U. nr 55, poz. 250);
- 3) polską cechę probierczą określona w ustawie z 3 kwietnia 1993 r. – Prawo probiercze (Dz. U. nr 55, poz. 249),
- 4) cechy legalizacyjne, których wzory określa prezes Głównego Urzędu Miar na podstawie ustawy z 4 kwietnia 1993 r. – Prawo o miarach (Dz. U. nr 55, poz. 248);

⁴⁸ *To, co pochodzi od urzędu lub innej instytucji państwowej, bądź dotyczy sprawy urzędowej, bądź powstało w rezultacie zastosowania procedury urzędowej.*

- 5) znaki akcyzy wprowadzone w ustawie z 2 grudnia 1993 r. o oznaczaniu wyrobów znakami skarbowymi akcyzy (Dz. U. nr 127, poz. 584),
- 6) znaki wojskowe określone w ustawie z 19 lutego 1993 r. o znakach Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. nr 34, poz. 154),⁴⁹

Podobnie pojęcie znaków urzędowych rozumieją Barta i Markiewicz. W *Komentarzu...* w katalogu znaków urzędowych wymieniają oni znaki jakości, gwarancyjne, kontrolne, znaki promocyjne, znaki drogowe, stemple, odznaczenia, herby miejscowości, urzędowe symbole lub oznaczenia instytucji⁵⁰.

Z pojęciem tym stykamy się także w Kodeksie karnym. Z art. 314 tej ustawy dowiadujemy się, że znak urzędowy może służyć do stwierdzenia upoważnienia lub wyniku badania. Za symbol urzędowy można uznać także godło i hymn Polski oraz pieczęcie państwowe⁵¹.

Z treści pkt. 3 Załącznika Nr 49 do Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 września 2001 r. w sprawie deklaracji skróconych i zgłoszeń celnych (Dz.U. z 2001 r. 117, poz. 1250) wynika, że w celu stosowania preferencyjnych stawek celnych, towarów pod dozorem celnym powinien być potwierdzony przez władze celne tranzytu, z wyjątkiem przypadków, gdy na towary transportowane, nawet z przeładunkiem lub czasowym składowaniem, nałożono w kraju pochodzenia towarów plomby, pieczęcie lub inne znaki urzędowe, których numer lub inne cechy podano w dokumencie transportowym towarzyszącym towarowi.

Ciekawa dyskusja wywiązała się na gruncie statusu banknotów (znaków pieniężnych) emitowanych przez Narodowy Bank Polski. W artykule *Na banknoty w reklamie musi się zgodzić bank* Michał Kosiarski przytoczył opinię Biura Prasowego NBP, zgodnie z którą należy przede wszystkim uzyskać zgodę NBP na reprodukcję monet i banknotów, a po jej uzyskaniu dodatkowo należy skontaktować się z autorem projektu banknotu lub monety

⁴⁹ Krzysztof Kubala i Włodzimierz Kubala, *op. cit.*

⁵⁰ Janusz Barta i Ryszard Markiewicz, *op. cit.*

⁵¹ Por. art. 1 Ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej oraz o pieczęciach państwowych.

w celu uzyskania jego zgody. Ze stanowiskiem NBP zgodził się Michał Bleszyński, radca prawny zajmujący się prawem autorskim.⁵²

Polemikę z taką opinią podjął Piotr Szkudlarek. Wskazał on na fakt, że „znaki pieniężne”, emitowane przez Narodowy Bank Polski są „znakami urzędowymi” w rozumieniu art. 4 Prawa autorskiego. Za okoliczność przesądzającą o urzędowym charakterze znaków pieniężnych uznał on fakt, że znaki pieniężne:

- 1) Pochodzą od instytucji państwowej powołanej do ich sporządzenia,
- 2) Ich emisja przez Narodowy Banko Polski wynika z obowiązku realizacji zdań publicznych, nałożonych na bank przez ustawodawcę.

O urzędowym charakterze banknotów (czy szerzej: znaków pieniężnych) są przekonani także Piotr Wagłowski⁵³ i Piotr Jeżółkowski⁵⁴. Odrębnego zdania broni z kolei Zbigniew Pinkalski⁵⁵.

2.5. Podsumowanie

Artykuł 4 Prawa autorskiego wyłącza spod ochrony prawa autorskiego pewne treści. Należą do nich:

- 1) akty normatywne lub ich urzędowe projekty;
- 2) urzędowe dokumenty, materiały, znaki i symbole;
- 3) opublikowane opisy patentowe lub ochronne;
- 4) proste informacje prasowe.

Dla tematyki niniejszej pracy szczególne ważne są treści wymienione w punkcie 2. Wymienione w nim kategorie, nawet jeśli są utworami w rozumieniu art. 1 Prawa autorskiego (a nie jest to regułą⁵⁶), nie podlegają ochronie prawnoautorskiej.

⁵² Michał Kosiarski, *Na banknoty w reklamie musi się zgodzić bank*, Rzeczpospolita, 26.07.2007.

⁵³ Piotr Wagłowski, *Banknotowa dyskusja prawnoautorska* w: VaGla.pl Prawo i Internet | prawne aspekty społeczeństwa informacyjnego, <http://prawo.vagla.pl/node/7392>; 02.08.2007, ostatni dostęp: 18.04.2010.

⁵⁴ Piotr Jeżółkowski, *Wykorzystywanie banknotów w reklamie* w: Piotr Jeżółkowski - Kancelaria radcy prawnego, http://www.jezolkowski.pl/files/wykorzystywanie_banknotow_w_reklamie.pdf. Ostatni dostęp: 18.04.2010r.; 7.05.2004, ostatni dostęp: 15.04.2010.

⁵⁵ Zbigniew Pinkalski, *Wyłączenia spod ochrony prawnoautorskiej i art. 4 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego, 2009.

Ustalenie, co kryje się pod pojęciami urzędowych dokumentów, urzędowych materiałów oraz urzędowych znaków i symboli, jest przedmiotem dociekań doktryny i rozstrzygnięć sądowych. Jest to łatwiejsze dla dokumentów urzędowych, w przypadku których można odwołać się do definicji zawartych w Kodeksie postępowania cywilnego (art. 244), w Kodeksie postępowania administracyjnego (art. 76) czy w Ustawie o dostępie do informacji publicznej (art. 6 pkt. 2). Jest to zdecydowanie trudniejsze dla materiałów urzędowych, których zakres przedmiotowy bywa definiowany czasem bardzo wąsko:

*[materiał urzędowy to] przedmiot pochodzący od urzędu, który dotyczy ponadto sprawy urzędowej lub powstał w rezultacie urzędowej procedury*⁵⁷

Czasem bardzo szeroko:

*[materiałem urzędowym jest] wszystko to, co pochodzi od urzędu lub innej instytucji państwowej, bądź dotyczy sprawy urzędowej, bądź powstało w rezultacie zastosowania procedury urzędowej*⁵⁸.

Przychyłam się do stanowiska uznającego pojęcie „materiałów urzędowych” za niezwykle pojemne. Uważam że materiałem urzędowym są nie tylko wszystkie materiały wytworzone przez pracowników urzędu, ale także te, które zostały wykonane przez osobę trzecią na zlecenie urzędu. Argumentem jurystycznym dla takiego stanowiska jest fakt, że materiał taki powstaje na skutek aktywności urzędu, zobowiązanego przepisami prawa do podejmowania pewnych działań – w tym, do wytworzenia pewnych treści, które mają pomóc w realizacji zadań publicznych⁵⁹.

Należy pamiętać, że mimo zakwalifikowania danego dokumentu, materiału czy znaku albo symbolu jako „urzędowego” (i wyłączenia go w ten sposób spod reżimu prawa autorskiego) dostęp do niego może być ograniczony przez inne przepisy. Zagadnieniu dostępu do informacji publicznej poświęcony jest kolejny rozdział.

⁵⁶ Por. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 14.10.2004, II SA/Wr 1833/02.

⁵⁷ Zbigniew Pinkalski, *op. cit.*

⁵⁸ Wyrok Sądu Najwyższego, *op. cit.*

⁵⁹ Por. Piotr Szkudlarek, *Czy "znak pieniężny" jest "znakiem urzędowym"?*, Rzeczpospolita, 02.08.2007.

Rozdział III – Informacja publiczna

3.1 Pojęcie informacji publicznej

Ustawa o dostępie do informacji publicznej już w pierwszym artykule definiuje, czym jest informacja publiczna. Zgodnie z przepisem, każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną⁶⁰. Zgodnie z art. 3 ustawy prawo informacji publicznej obejmuje uprawnienia do:

- 1) Uzyskania informacji publicznej (...),
- 2) Wglądu do dokumentów urzędowych,
- 3) Dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów
- 4) Niezwłocznego uzyskania informacji publicznej zawierającej aktualną wiedzę o sprawach publicznych⁶¹.

W artykule 6 ustawy wymieniony jest z kolei otwarty katalog informacji publicznej. Ustawodawca wymienia w nim m.in. informacje: o zamierzeniach władzy ustawodawczej oraz wykonawczej, o projektowaniu aktów normatywnych, o organach władzy publicznej, o ich majątku, stanie przyjmowanych spraw, trybie działania, o osobach sprawujących w nich funkcje i kompetencje, o treści i postaci dokumentów urzędowych, o treści innych wystąpień i ocen dokonywanych przez organy władzy. O otwartym charakterze powyższego katalogu przesądza użyty przez ustawodawcę zwrot „w szczególności”, poprzedzający wymieniony katalog.

Na potrzeby ustawy wprowadzona zostaje także definicja dokumentu urzędowego – inna niż zawarta w przepisach proceduralnych. Dokumentem urzędowym w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej jest

„Treść oświadczenia woli lub wiedzy, utrwalona i podpisana w dowolnej formie przez funkcjonariusza publicznego w rozumieniu przepisów Kodeksu karnego, w ramach jego kompetencji, skierowana do innego podmiotu lub złożona do akt sprawy”⁶².

⁶⁰ Ustawa o dostępie do informacji publicznej, Dz.U. 2001 nr 112 poz. 1198., art.1 pkt.1

⁶¹ *Op. cit.* , art. 3

Definicja ta jest zatem szersza niż definicja dokumentu urzędowego zawarta w Kodeksie postępowania cywilnego czy w Kodeksie postępowania administracyjnego. W moim przekonaniu ustawie o dostępie do informacji publicznej podlegają jednak wszystkie treści wymienione w art. 4 pkt. 2 Prawa autorskiego. Treści wymienione w tym art. są „urzędowe”, a zatem wypełniają przesłanki z artykułu 6 ustawy o dostępie do informacji publicznej. W razie potrzeby ochronę prywatności osób fizycznych lub ochronę tajemnicy przedsiębiorcy zapewnia art. 5 punkt 2 ustawy. Czytamy w nim, że *„prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy”*⁶³.

Ustawie o dostępie do informacji publicznej nie podlegają oczywiście podmioty prywatne. Artykuł 4 ustawy jednoznacznie określa, że *„obowiązane do udostępnienia informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne”*⁶⁴. Oznacza to, że nawet jeśli podmiot prywatny dysponuje informacją o sprawach publicznych zdobytą np. wskutek działalności biznesowej (raport, opracowanie, badanie), nie jest on zobowiązany do jej udostępnienia.

3.2 Dostęp do informacji publicznej

Truizmem jest stwierdzenie, że samo istnienie aktu prawnego dotyczącego przedmiotowego przepisu zagadnienia nie przesądza o przejrzystości i otwartości administracji publicznej. Ograniczenia w wykonywaniu prawa do informacji mogą wynikać zarówno z (np. wymóg pisemności, obowiązek wykazania interesu w udostępnieniu informacji, szeroki katalog informacji wyłączonych spod przepisów o dostępie, itp.) jak i z codziennej praktyki funkcjonowania administracji publicznej, jakże często różnej od standardów legislacyjnych.

Uchwalenie aktu prawnego regulującego, choćby w najbardziej otwarty i najkorzystniejszy dla obywatela sposób, prawo do informacji publicznej nie gwarantuje skutecznego do niej dostępu. Aby prawo to mogło być skutecznie egzekwowane konieczne jest spełnienie także innych warunków Najbardziej podstawowym z nich jest samo istnienie informacji. Jeśli

⁶² *Op. cit.* art. 6 punkt 2.

⁶³ *Op. cit.* art. 5.

⁶⁴ *Op. cit.*, art. 4.

dany podmiot nie wypełnia swoich obowiązków związanych z przygotowaniem czy gromadzeniem danych, możemy mówić o ograniczeniu prawa do informacji.

Kolejnym warunkiem jest odpowiednie skatalogowanie i oznaczenie informacji publicznej w taki sposób, aby po pierwsze, można było dowiedzieć się o jej istnieniu, po drugie zaś aby można było ją odnaleźć bez nieproporcjonalnego wysiłku.

Z zagadnieniem odpowiedniego przechowywania informacji publicznej wiąże się kolejna kwestia, jaką jest zapewnienie odpowiedniego dostępu technicznego. Aby informacja miała dla zainteresowanej strony wartość, powinna być dostępna szybko, być możliwie pełna i łatwa do dalszego wykorzystania. Aby zrealizować ten warunek z pomocą przychodzi technika. Komputerowe systemy gromadzenia, katalogowania, archiwizacji i wyszukiwania informacji są potężnym narzędziem, dzięki któremu dostęp do informacji publicznej może być łatwy i tani. Odpowiednio przygotowane materiały mogą być wyszukiwane i pobierane przez zainteresowanych bez angażowania administracji. W tym kierunku zmierzają działania Stanów Zjednoczonych (portal *data.gov*) i Wielkiej Brytanii (portal *data.gov.uk*). Krokiem w tym kierunku jest także polski Biuletyn Informacji Publicznej, o którym szerzej piszę w podrozdziale 3.6. Przeciwnością takich dobrych praktyk jest publikowanie treści dokumentów w formie zeskanowanych obrazów zamiast w formie czystego tekstu. Dokumentu prezentowanego jako zeskanowany obraz nie sposób w sposób automatyczny przeszukiwać czy w prosty sposób porównywać do poprzednich wersji. Praca na takim tekście wymaga przepisania go ponownie.

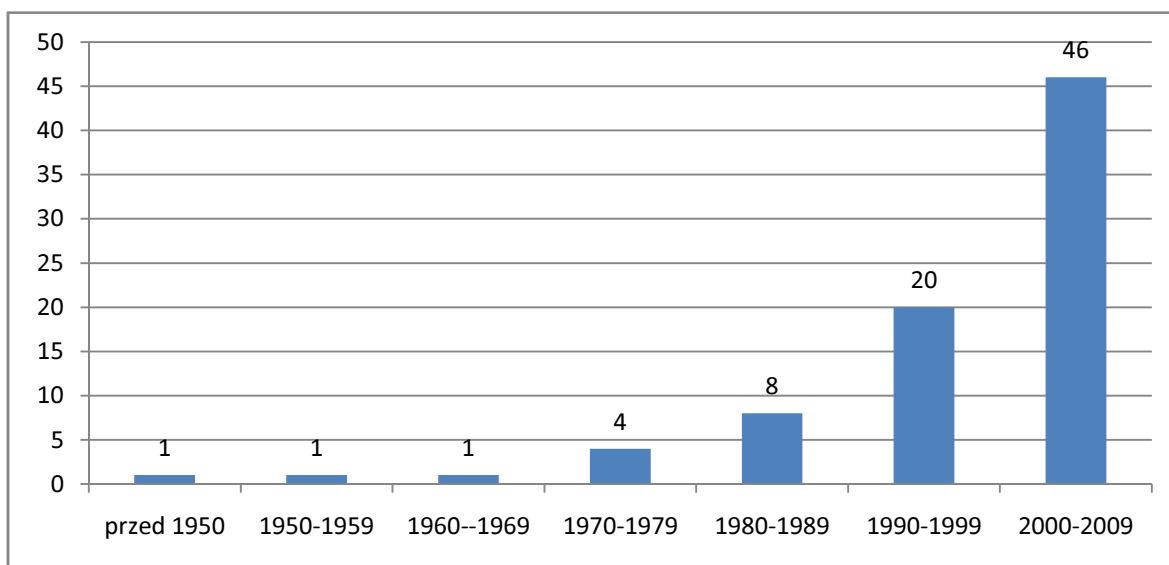
3.3 Dostęp do informacji publicznej na świecie

Przepisy prawne regulujące dostęp do informacji publicznej obowiązują obecnie w ponad 80 krajach świata⁶⁵. Za najstarszy akt prawny regulujący to zagadnienie uznaje się szwedzką ustawę o wolności prasy z 1766 roku⁶⁶. Gwałtowny rozwój ustawodawstwa dotyczącego dostępu do informacji publicznej przypada jednak dopiero na 2. połowę XX wieku. W 1953r. prawo takie zostało uchwalone w Finlandii, w 1966r. w Stanach

⁶⁵ Roger Vleugels, *Overview of all 90 FOIA countries & territories* w: Right2info. Good Law and Practice, [http://right2info.org/resources/publications/Fringe Special - 90 FOIAs - sep 7 2009.pdf](http://right2info.org/resources/publications/Fringe%20Special%20-%2090%20FOIAs%20-%20sep%207%202009.pdf), ostatni dostęp 20.04.2010

⁶⁶ William R. Staples, *Encyclopedia of privacy*, Westport 2007, s. 240.

Zjednoczonych, a w 1970r. w Norwegii. Mający miejsce w połowie lat 70. ubiegłego wieku skandal związany z aferą Watergate był powodem nowelizacji ustawy amerykańskiej oraz przyczynił się do zainteresowania tą tematyką innych krajów. Odpowiednie regulacje zostały uchwalone kolejno we Francji i w Holandii (1978r.), w Australii, w Nowej Zelandii i w Kanadzie (1982r.), w Danii (1986r.), Grecji (1986r.), Austrii (1987r.) i we Włoszech (1990r.). Największy przyrost państw dysponujących ustawodawstwem dotyczącym dostępu do informacji publicznej przypada na przełom XX i XXI wieku.



Wykres 1. Akty prawne – dostęp do informacji publicznej.

Warto zauważyć, że przepisy regulujące dostęp do informacji publicznej zostały przyjęte nie tylko w krajach uważanych za demokratyczne. Na liście krajów, w których obowiązują odpowiednie przepisy zaskakiwać może zarówno obecność państw takich jak np. Chiny, Zimbabwe czy Tadżykistan, ale także fakt że w krajach takich jak Szwajcaria, Niemcy czy Wielka Brytania przepisy o dostępie do informacji publicznej zostały przyjęte niedawno, bo dopiero po 2000 roku. Choć dokładna analiza funkcjonowania regulacji o dostępie do informacji publicznej wykracza poza tematykę niniejszej pracy, to pewne wnioski wydają się dość oczywiste. Po pierwsze, samo istnienie przepisów nie gwarantuje skutecznego dostępu do informacji. Wynikać to może bądź z restrykcyjności przepisów, wprowadzających ograniczenia w dostępie do informacji, bądź z działań administracji, nie zawsze stosującej się do przepisów prawa. Po drugie, brak przepisów ranki ustawowej nie musi oznaczać braku dostępu do informacji publicznej. Uprawnienie to może wynikać

bezpośrednio z przepisów konstytucyjnych lub po prostu z ducha kultury prawnej, w której pojęcie służby obywatelom nie jest pustym frazesem i do udzielenia informacji wystarczy brak przepisów zakazujących takiego działania.

Obowiązujące w różnych krajach przepisy różnią się między sobą. Poniższa tabela, bez zagłębiania się w te różnice, przedstawia kilka kryteriów pomocnych przy porównywaniu różnych regulacji.

Podmioty obowiązane do udzielania informacji	Rodzaj informacji	Przesłanki ograniczające prawo dostępu do informacji	Organ zajmujący się nadzorem nad stosowaniem przepisów
Władza ustawodawcza	Oficjalne materiały urzędowe	Tajemnica handlowa	Brak
Władza wykonawcza		Ochrona prywatności osób fizycznych	Rzecznik Praw Obywatelskich
Władza sądownicza	Dokumenty robocze	Bezpieczeństwo publiczne/ochrona tajemnicy państwowej	Komisarz/Komisja ds. informacji (lub inny organ zajmujący się wyłącznie tym zagadnieniem)
Administracja lokalna			
Podmioty prawa prywatnego, których właścicielem jest państw	Emaile i dane elektroniczne	Toczące się postępowanie sądowe	Inny organ
Osoby prawne w których udziały posiada Skarb Państwa lub samorząd lokalny oraz inne osoby prawne wykonujące zadania publiczne lub korzystające ze środków publicznych			

3.4 Dostęp do informacji publicznej w Polsce

3.4.1 Podstawy prawne

Prawo do informacji zapisane jest wprost w przywoływanym już art. 61 Konstytucji, w którym czytamy, że *„Każdy obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne”*⁶⁷.

Artykuł ten znajduje się w rozdziale II, zatytułowanym „Wolności, Prawa i Obowiązki Człowieka i Obywatela”, w podrozdziale „Wolności i prawa polityczne”. Umieszczenie tego artykułu to nie jest przypadkowe i potwierdza status prawa do informacji jako prawa

⁶⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483., art. 61

politycznego o tym samym znaczeniu co prawo do udziału w wyborach (art. 62 Konstytucji) czy prawo do zrzeszania się (art. 58 i 59 Konstytucji).

Zgodnie z pkt. 4 artykułu, tryb udzielania informacji został określony w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. 2001 nr 112 poz. 1198). Ustawa o dostępie do informacji publicznej). Ustawa ta doczekała się bardzo obszernego orzecznictwa i dorobku doktryny⁶⁸. Ustawa przyznaje prawo dostępu do informacji publicznej „każdemu”. Stanowi to zatem rozszerzenie zakresu podmiotowego prawa do informacji wobec zakresu ustanowionego w Konstytucji.

Aktem wykonawczym do ustawy jest rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej.

Zgodnie z art. 1 ustawy, każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy, a dostęp do niej przysługuje każdy, bez względu na interes prawny lub faktyczny.

Zakres prawa do informacji publicznej reguluje art. 3 ustawy. Prawo to obejmuje uprawnienie do uzyskania informacji publicznej, wglądu do dokumentów urzędowych, do dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy. Informacja powinna być udzielona niezwłocznie i być aktualna.

W artykule czwartym znajdziemy otwarty katalog podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznej. Są to władze publiczne i inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w tym m.in. organy władzy publicznej, organy samorządów gospodarczych i zawodowych, podmioty reprezentujące osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym oraz osoby prawne, w których Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego mają pozycję dominującą.

Prawo do informacji publicznej ograniczone jest prywatnością osoby fizycznej (lecz nie dotyczy to informacji o osobach pełniących funkcje publicznych, o ile informacje te mają związek z pełnieniem tych funkcji) lub tajemnicę przedsiębiorcy.

⁶⁸ Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych (orzeczenia.nsa.gov.pl) pod hasłem „dostęp do informacji publicznej” wyświetla 427 pozycje (stan na dzień 20.04.2010r.)

3.4.2 Udostępnianie informacji publicznej

Ustawa przewiduje trzy formy udostępniania informacji publicznej:

- 1) Poprzez ogłaszanie informacji publicznych w Biuletynie Informacji Publicznej;
- 2) Na wniosek strony;
- 3) Poprzez wstęp na posiedzenia organów kolegialnych i udostępniania materiałów dokumentujących te posiedzenia.

Podstawowym sposobem udostępniania informacji, do którego ustawowo zobowiązane są podmioty wymienione w art. 4 ust. 1 i 2, jest Biuletyn Informacji Publicznej. Jak czytamy w art. 8 ustawy o dostępie do informacji publicznej, jest to *urzędowy publikator teleinformatyczny, stworzony w celu powszechnego udostępniania informacji publicznej, działający w postaci ujednoliconego systemu stron w sieci teleinformatycznej*. Ustawa reguluje także zakres informacji jakie mają się znaleźć w Biuletynie.

Jeżeli jakaś informacja publiczna nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej (niezależnie czy z powodu niedopełnienia obowiązku przez urzędników czy też dlatego że nie było takiego obowiązku), jest udostępniana na wniosek. Ustawa nie wprowadza szczególnych zasad składania wniosku. Może on być złożony ustnie. W takiej też formie może zostać udzielona odpowiedź. Wniosek w formie pisemnej nie musi być złożony na urzędowym formularzu, nie ma także – wbrew stanowisku niektórych urzędników⁶⁹ – obowiązku podawania danych osobowych. Jak uznał Naczelny Sąd Administracyjny *za wniosek pisemny uznawać należy również przesłanie zapytania pocztą elektroniczną i to nawet gdy do jej autoryzacji nie zostanie użyty podpis elektroniczny*⁷⁰. Jest to niezwykle ważne orzeczenie. Nie sposób przecenić korzyści płynących z możliwości składania wniosków (i udzielania odpowiedzi) za pomocą poczty elektronicznej. W znaczący sposób wpływa to na szybkość postępowania i na wyeliminowanie kosztów pocztowych, likwidację barier w fizycznym dostępie do instytucji państwowych.⁷¹

⁶⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23.09.2009, II SAB/WA 57/09.

⁷⁰ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16.03.2009, I OSK 1277/08.

⁷¹ Jest to istotne ułatwienie zarówno dla osób niepełnosprawnych, dla których dostanie się do urzędu stwarzało problem jak i dla osób mieszkających daleko od centrów administracyjnych.

Uprawnienie do wstępu na posiedzenia na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów jest już tylko niepotrzebnym powtórzeniem art. 61 ust 2 Konstytucji.

3.4.3 Dostęp do informacji publicznej w świetle wybranych orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Jak zauważają sami sędziowie Naczelnego Sądu Administracyjnego, ustawa o dostępie do informacji publicznej jest nieprecyzyjna. Wątpliwości dotyczą podstawowych spraw, takich jak definicja informacji publicznej, • forma, w jakiej informacja powinna być udostępniana czy procedury jej udostępniania. Małgorzata Jaśkowska, Sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego podczas VIII Forum administratorów, koordynatorów i redaktorów BIP”, zorganizowanego 26 listopada 2008 r. w Warszawie przez Centrum Promocji Informatyki stwierdziła: *Orzeczenia sądowe wypełniły ustawę treścią, mimo że przyjęte w nich praktyki są nieraz odwrotne od tych zapisanych w ustawie*⁷².

Sądowa kontrola realizacji prawa do informacji publicznej dokonywana jest w przeważającej mierze przez sądy administracyjne.

Zgodnie z art. 22 ustawy sąd powszechny (sąd rejonowy właściwy dla siedziby podmiotu, który odmówił udostępnienia informacji) jest właściwy jedynie w tych sprawach, w których zainteresowanemu podmiotowi odmówiono dostępu do informacji ze względu na: ochronę danych osobowych, prawo do prywatności, tajemnicę inną niż państwowa, służbowa, skarbowa lub statystyczna (czyli np. ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy czy lekarską).

W pozostałych przypadkach odmowy udostępnienia informacji publicznej właściwy jest sąd administracyjny. Sama odmowa następuje, zgodnie z art. 16 ustawy, w drodze decyzji administracyjnej i stosuje się do niej przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.

⁷² Mariusz Jendra, *Dostęp do informacji w świetle orzecznictwa sądowego* w: Infor.pl, http://samorzad.infor.pl/temat_dnia/artykuly/386310,dostep_do_informacji_w_swietle_orzecznictwa_sadowe.html, ostatni dostęp: 04.15.2010.

Jeżeli w opinii organu wnioskowana informacja nie jest informacją publiczną, organ taki powiadamia o tym wnioskodawcę za pomocą zwykłego pisma. Jeśli wnioskodawca nie zgadza się ze stanowiskiem organu, przysługuje mu skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego na bezczynność organu, polegającą na nieudostępnieniu w terminie informacji publicznej. To sąd jest zobowiązany do oceny czy prawdopodobne jest, że organ żądanej informacji nie posiada, a oceniając czy podmiot zobowiązany powinien ją posiadać, powinien między innymi ustalić czy informacja ta jest związana z zakresem jego działania i kompetencją⁷³.

Wojewódzki Sąd Administracyjny rozstrzyga także w sprawach, w których decyzja o odmowie udzielenia informacji publicznej oparta jest na istnieniu tajemnicy państwowej, skarbowej, służbowej i statystycznej oraz gdy odmowa następuje z przyczyn proceduralnych.

Dla potrzeb rozdziału IV niniejszej pracy warto w tym miejscu zauważyć, że z powyższych rozważań jasno wynika, że samo posiadanie przez informację przymiotu informacji publicznej, nie oznacza że zawsze podlega ona udostępnieniu⁷⁴. Przesłanki odmowy jej udostępnienia (ochrona danych osobowych, prawo do prywatności, ochrona różnego rodzaju tajemnic) są jednak precyzyjnie określone. Zgodnie z zasadą *exceptiones non sunt extendendae* przesłanek odmowy udostępnienia materiałów (uznanych za informację publiczną) nie należy zatem poszukiwać w fakcie wytworzenia informacji przez podmiot inny niż instytucja publiczna (tak już w orzecznictwie) czy w ochronie wynikającej z prawa autorskiego⁷⁵. Do zagadnienia tego powrócę w następnym rozdziale.

Spory jakie trafiają do rozstrzygnięcia sądowego dotyczą najczęściej ustalenia czy dana informacja jest informacją publiczną podlegającą udostępnieniu. I tak dzięki orzecznictwu Naczelnego Sądu Administracyjnego wiemy, że informacją publiczną są m.in.: testy, pytania i zadania symulacyjne wykorzystywane do konkursów⁷⁶, zasady przeprowadzania

⁷³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24.11.2009, I OSK 851/09.

⁷⁴ Por. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16.04.2010, sygn. I OSK71/10

⁷⁵ Odmienne stanowisko zajął ...

⁷⁶ SA/Wa 46/04 - Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie

przetargu oraz informacje o ściekach⁷⁷, informacje (w tym nagrania audio i wideo) z sesji rady miasta/gminy i nagrania audio z sesji rady dzielnicy⁷⁸, akty notarialne sprzedaży nieruchomości należącej do jednostki samorządu terytorialnego⁷⁹, podpisane przez gminę umowy⁸⁰, decyzje o warunkach zabudowy⁸¹, informacje o umorzonych zaległościach podatkowych⁸², informacje o składzie osobowym, warunkach rekrutacji oraz poniesionych kosztach wyjazdu delegacji jednostki samorządu terytorialnego⁸³, orzeczenia dyscyplinarne uczelni wyższej⁸⁴.

Sądy rozstrzygają także zagadnienia czy informacja jakiej żąda podmiot jest informacją prostą czy przetworzoną. Jest to o tyle istotne, że w tym drugim przypadku dla jej uzyskania wymagane jest wykazanie szczególnego interesu publicznego w jej udostępnieniu. Informacja przetworzona bowiem to taka, która *wymaga dokonania stosownych analiz, obliczeń, zestawień statystycznych, ekspertyz połączonych z zaangażowaniem w ich pozyskanie określonych środków osobowych i finansowych*⁸⁵. Nakłady poniesione przez urząd w celu jej przygotowania powinny być zatem uzasadnione szczególnym interesem publicznym.

Rozdział IV – Dostęp do dokumentów i materiałów – zagadnienia prawne.

Jak zazaczyłem już we wstępie, celem tej pracy jest ustalenie zależności pomiędzy przepisami o dostępie do informacji publicznej i przepisami o prawie autorskim oraz określenie wpływu tej zależności na prawo dostępu do informacji publicznej. W niniejszym rozdziale staram się ustalić zasady określające dostęp do informacji publicznej wytworzonej nie przez, a na zlecenie instytucji publicznej. Aby to uczynić konieczne jest udzielenie odpowiedzi na pytania takie jak:

- 1) Czy treści wykonane na zlecenie instytucji publicznej są informacją publiczną?

⁷⁷ SAB/Wa 238/04 - Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie

⁷⁸ II SA/Kr 1356/04 - Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie

⁷⁹ IV SAB/Gl 4/08 – Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach

⁸⁰ II SAB/Ke 14/08 – Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach

⁸¹ IV SA/Po 545/07 – Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

⁸² IV SA/Po 212/06 – Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

⁸³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 30.04.2009 r., II SAB/Łd 10/09.

⁸⁴ IV SAB/Gl 66/09 – Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach.

⁸⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15.03.2005 r., sygn.: II SA/Wa 2225/04.

- 2) Czy treści takie są chronione prawem autorskim? Jeśli tak, to czy ochrona prawnoautorska ma wpływ na dostęp do tych treści w trybie dostępu do informacji publicznej? Czy ochrona taka przysługuje przez cały czas istnienia utworu czy też w pewnym momencie wygasa?
- 3) Czy treści wytworzone przez instytucje publiczne podlegają ochronie prawnoautorskiej?
- 4) Czy, a jeśli tak to w jaki sposób, następuje przejście treści z domeny chronionej prawem autorskim do domeny publicznej?
- 5) + kilka zdań jak to wygląda obecnie

4.1 Treści przygotowywane na zlecenie instytucji publicznych

W pierwszej kolejności należy ustalić zakres przedmiotowy niniejszych rozważań. Nie ma wątpliwości, że instytucje publiczne (i inne podmioty wykonujące zadania z zakresu działań publicznych) mogą zlecać wykonywanie pewnych działań podmiotom zewnętrznym. Najczęściej przedmiotem takiego zlecenia jest sporządzenie pisemnej opinii, analizy czy raportu dotyczących zagadnienia istotnego dla funkcjonowania administracji. Przedmiotem zlecenia może być także wykonanie np. systemu identyfikacji wizualnej, pojedynczej grafiki czy nawet utworu muzycznego. Dla porządku należy zaznaczyć, że wykonane w wyniku zlecenia działania materialno-techniczne nie stanowią przedmiotu niniejszych rozważań.

4.2 Czy treści przygotowywane na zlecenie administracji publicznej są informacją publiczną?

Na postawione powyżej pytanie należy odpowiedzieć twierdząco. Ustawa o dostępie do informacji publicznej w art. 1 stanowi: *Każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy (...)*. Zgodnie z art. 7 Konstytucji, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Nie sposób przyjąć, że prawo nakłada na organy władzy publicznej obowiązek działania w sprawach prywatnych⁸⁶.

⁸⁶ Czym innym jest działanie w sprawie indywidualnej.

Każde działanie administracji podejmowane jest w interesie publicznym, a zatem każde zlecenie przygotowania jakiejkolwiek informacji (w formie opinii, analizy, itp.) dotyczy sprawy publicznej. Zajęcie odmiennego stanowiska oznaczałoby przyjęcie poglądu, że administracja publiczna może zlecać wykonanie pewnych działań w sprawach prywatnych i opłacać to ze środków publicznych. Prezentowane przeze mnie stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego. W uzasadnieniu do wyroku z dnia 18 września 2008 r. (sygn. akt I OSK 315/08) czytamy:

Naczelny Sąd Administracyjny w pełni podziela przy tym pogląd wyrażony przez Sąd pierwszej instancji, który stwierdził, że informacją publiczną są nie tylko dokumenty bezpośrednio zredagowane i wytworzone przez organ administracji publicznej, ale przymiot taki posiadać będą także te, których organ, jak w omawianej sprawie, używa do zrealizowania powierzonych prawem zadań, nawet gdy prawa autorskie należą do innego podmiotu.

Uznanie informacji za informację publiczną nie jest równoznaczne z tym, że w każdym przypadku podlega ona udostępnieniu. Zgodnie z art. 5 u.d.i.p. prawo to podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w odrębnych przepisach. Zagadnienie to w przystępny sposób przybliży Rzecznik Praw Obywatelskich: *Prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w ustawie z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych oraz w przepisach o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych (np. ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych, przepisy ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej mówiące o tajemnicy statystycznej, przepisy działu VII ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja skarbową dotyczące tajemnicy skarbowej). W rozumieniu ustawy o ochronie informacji niejawnych, tajemnicą państwową jest informacja niejawna określona w załączonym do tej ustawy wykazie rodzajów informacji niejawnych, której nieuprawnione ujawnienie może spowodować istotne zagrożenie dla podstawowych interesów Rzeczypospolitej Polskiej dotyczących porządku publicznego, obronności, bezpieczeństwa, stosunków międzynarodowych lub gospodarczych państwa. Tajemnicą służbową jest natomiast informacja niejawna nie będąca tajemnicą państwową, uzyskana w związku z czynnościami służbowymi albo wykonywaniem prac zleconych, której nieuprawnione ujawnienie mogłoby narazić na szkodę interes państwa, interes publiczny*

lub prawnie chroniony interes obywateli albo jednostki organizacyjnej. Prawo do informacji publicznej podlega ponadto ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Ograniczenie to nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji oraz w przypadku, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa. Nie można ograniczać, z zastrzeżeniem powyższych uwag, dostępu do informacji o sprawach rozstrzyganych w postępowaniu przed organami państwa, w szczególności w postępowaniu administracyjnym, karnym lub cywilnym, ze względu na ochronę interesu strony, jeżeli postępowanie dotyczy władz publicznych lub innych podmiotów wykonujących zadania publiczne albo osób pełniących funkcje publiczne, w zakresie tych zadań lub funkcji. Ograniczenie to nie może naruszać prawa do informacji o organizacji i pracy organów prowadzących postępowania, np. o czasie, trybie i miejscu oraz kolejności rozpatrywania spraw⁸⁷.

a dokumenty podlegające udostępnieniu w trybie ww. ustawy z dnia 6 września 2001 r. należy uznać także ekspertyzy sporządzane na rzecz organu zobowiązanego do udostępniania informacji publicznej, o ile służą one wykonywaniu przez niego zadań, nawet jeśli prawa autorskie dotyczące tych ekspertyz należą do innych podmiotów

4.3 Czy treści przygotowywane na zlecenie administracji publicznej są przedmiotem prawa autorskiego?

Odpowiedź na to pytanie jest bardziej skomplikowana. Przede wszystkim należy zauważyć, że na gruncie prawa autorskiego różne treści mogą mieć różny status. Aby można było w ogóle zastanawiać się nad zakresem stosowania prawa autorskiego, przedmiotowa treść musi być utworem, czyli być przejawem działalności twórczej jej autora. Przymiotu tego nie posiadają np. opinie i raporty sporządzone przez biegłych rewidentów w ramach badania sprawozdań finansowych – brakuje w nich bowiem elementu twórczego⁸⁸.

⁸⁷ Informacja zamieszczona w serwisie internetowym Rzecznika Praw Obywatelskich, <http://www.rpo.gov.pl/index.php?md=1639&s=1>, ostatni dostęp: 18.04.2010r.

⁸⁸ Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27.03.1998, sygn. I SA/Gd 1641/96 i wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 15.04.21998 sygn. I SA/Lu 306/97.

Elementu tego brakuje także w zwykłych zestawieniach, ewidencjach czy rejestrach. Ich sporządzenie polega bowiem jedynie na zestawieniu pewnych danych, bez wprowadzenia elementu twórczego.

O ile jednak wytworzone treści charakteryzują się istnieniem pierwiastka twórczego, to – zarówno jeśli ich autorem jest osoba trzecia, jak i pracownik administracji – możemy mówić o powstaniu utworu w rozumieniu prawa autorskiego. Jeśli autorem danego utworu jest pracownik administracji, to w moim przekonaniu utwór taki – będący zawsze dokumentem lub materiałem urzędowym – na podstawie art. 4 ustawy o Prawie autorskim i prawach pokrewnych nie jest przedmiotem prawa autorskiego. Przekonanie to oparte jest na konsekwentnie prezentowanym w niniejszej przeświadczeniu, że wszystko co zostało wytworzone w urzędzie ma charakter urzędowy.⁸⁹

Z inną sytuacją mamy do czynienia gdy dany utwór został wykonany przed osobę trzecią (podmiot zewnętrzny), jedynie na zlecenie administracji. W umowach zawieranych przez podmioty publiczne z wykonawcami zleceń powszechnie stosowaną klauzulą jest zapis o treści:

*Wynagrodzenie, o którym mowa w ust. 1, zaspokaja wszelkie roszczenia Wykonawcy z tytułu wykonania Umowy, w tym roszczenia z tytułu przeniesienia na Zamawiającego majątkowych praw autorskich do wszystkich mogących stanowić przedmiot prawa autorskiego wyników prac powstałych w związku z wykonaniem Umowy*⁹⁰.

Stanowisko, zgodnie z którym prawa autorskie do utworu przysługują, od chwili ustalenia utworu, jego autorowi (którym może być zarówno osoba fizyczna jak i inny podmiot) nie budzi kontrowersji.

Wątpliwości pojawiają się jednak w chwili przekazania utworu podmiotowi publicznemu. W sytuacji gdy stronami umowy są podmioty prywatne, użycie w umowie klauzuli na

⁸⁹ Por. rozważania nt. dokumentu i materiału urzędowego z rozdziału II oraz rozważania z podrozdziału 4.2.

⁹⁰ Na zapytanie zawierające zawierającą pełną cytowaną treść wyszukiwarka Google wyświetla 640 wyników, wyszukiwarka Bing 170 wyników. Wyniki obejmują wzory umów zawieranych w celu wykonania zamówień publicznych. Należy pamiętać, że zapisy o równoważnym sensie nie muszą mieć brzmienia identycznego do przytoczonego.

kształt przytoczonej powyżej reguluje kwestię przeniesienia praw autorskich⁹¹. W przypadku gdy jedną ze stron jest instytucja publiczna, w moim przekonaniu możliwe są dwa rozwiązania.

W pierwszym z nich z chwilą przekazania utworu podmiotowi publicznemu staje się on dokumentem lub materiałem urzędowym i trafia do tzw. „domeny publicznej” (do której należą w moim przekonaniu wszystkie dokumenty i materiały urzędowe). Pojęcie domeny publicznej, niezdefiniowane w polskim prawie, obejmuje utwory do których dostęp nie jest ograniczony ze względu na prawa autorskie. Powodem wyłączenia może być wygaśnięcie okresu ochrony lub właśnie status dokumentu lub materiału urzędowego. W szerokim znaczeniu domena publiczna obejmuje także utwory, do których dostęp z woli autorów nie jest w poważny sposób ograniczony – np. udostępnianych na zasadzie wolnych licencji⁹². Zaletą tej koncepcji jest rozwiązanie problemu autorskich praw osobistych, o których wspominałem w rozdziale II. Praw tych, zgodnie z art. 16 Prawa autorskiego, nie można przenieść na inny podmiot – pozostają one zatem przy autorze. Chcąc jednak być konsekwentnym, należy uznać, że utwory takie stają się, z chwilą przekazania dokumentami lub materiałami urzędowymi – a zatem, zgodnie z art. 4 Prawa autorskiego, przestają być przedmiotem prawa autorskiego. Co w takiej sytuacji dzieje się z autorskimi prawami osobistymi i majątkowymi? Skłaniam się ku tezie, iż prawa te po prostu wygasają i przestają dotyczyć przedmiotowego utworu. Rozwiązanie takie pozostawia jednak lukę prawną przynajmniej w sferze oznaczenia autorstwa takich utworów. Być może wyjściem z sytuacji jest uregulowanie tej kwestii w umowie – jednak podstawą ku temu nie będzie już prawo autorskie. Być może sposób oznaczenia autora tak wytworzonych treści (w tym ich ewentualna anonimizacja) może być przedmiotem umowy cywilnoprawnej o wykonanie danego zlecenia bądź wytworzenie określonego dzieła. W koncepcji tej umowa taka nie musiałaby zawierać zapisów o przeniesieniu majątkowych praw autorskich ani o polach eksploatacji. Nie można bowiem w drodze umowy przenieść praw autorskich,

⁹¹ „Na kształt”, bowiem zgodnie z art. 41 ustawy o prawie autorskim, w umowie o przeniesienie praw autorskich powinny być wyraźnie wymienione pola eksploatacji danego utworu. W licznych umowach z którymi miałem okazję się zapoznać wyszczególnienia takiego brakowało.

⁹² Por.: stanowisko UNESCO:

http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL_ID=1535&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html;
<http://www.duhaime.org/LegalDictionary/P/PublicDomain.aspx>,

skoro przedmiot umowy z chwilą jej wykonania, przestaje być przedmiotem praw autorskich.

W opisanej powyżej sytuacji można jak się wydaje przyjąć, że status dokumentu lub materiału urzędowego utwory te nabywają niejako *ex lege* i nie jest do tego dokonanie przez podmiot publiczny żadnych dodatkowych czynności.

Innego rozwiązania należy poszukiwać jeśli uznamy, że wytworzony utwór stanowi przedmiot prawa autorskiego także po przekazaniu go podmiotowi publicznemu. Takei stanowisko zdaje się dominować w obecnej praktyce⁹³. Przyjęcie takiego stanowiska oznacza, że w umowie o wykonanie takiego utworu musi pojawić się zapis o przeniesieniu praw autorskich oraz wyraźne określenie pól eksploatacji utworu. Jak starałem się wykazać, utwór taki stanowi zawsze informację publiczną, podlegającą, co do zasady, udostępnieniu. Jeśli umowa o przeniesienie autorskich praw majątkowych nie określa wszystkich znanych pól eksploatacji może dojść do sytuacji, w której podmiot publiczny z jednej strony jest zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej (w formie wskazanej przez wnioskodawcę – np. na płycie CD), a jednocześnie nie ma prawa do eksploatacji zamówionego utworu na tym polu. Co więcej, biorąc pod uwagę obecną praktykę administracji⁹⁴ przyznanie podmiotom praw autorskich do zamawianych utworów rodzi niebezpieczeństwo dalszych utrudnień w dostępie do informacji publicznej.

Biorąc pod uwagę argumenty przedstawione w poprzednim rozdziale, przychyliam się do stanowiska wyrażonego jako pierwsze.

Rozdział V – Wnioski

Jak pisałem w I rozdziale, kluczowym zagadnieniem niniejszej pracy jest zagadnienie dostępu do informacji publicznej. Dostęp do informacji publicznej zwiększa społeczne zaufanie do państwa, ogranicza korupcję, wpływa na jakość procesu stanowienia prawa i na wykonywanie przepisów w praktyce. Przejrzystość i jawność⁹⁵ działań instytucji

⁹³ Przypis do sprawy z KZGW i ewentualnie innych spraw.

⁹⁴ Patrz Rozdział I – Geneza pracy.

⁹⁵ Przez przejrzystość rozumiem dostępność informacji kompletnej i w zrozumiałej formie. Jawność oznacza pełen dostęp do informacji.

publicznych oraz kontrola działań władzy ma istotne znaczenie także dla życia społecznego i politycznego⁹⁶.

W aktualnym stanie prawnym nie sposób już wydać wyroku podobnego do tego, jaki w 1993 roku wydał Sąd Najwyższy, w którym Sąd stwierdził, że:

„Obowiązujące prawo nie przewiduje roszczenia obywatela o udostępnianie mu dokumentacji urzędowej organów samorządu terytorialnego”⁹⁷.

Należy także zauważyć, że poziom kultury polityczno-prawnej stoi dziś na zdecydowanie wyższym poziomie. Rola tzw. społeczeństwa obywatelskiego w budowaniu sprawnego i przyjaznego dla mieszkańców państwa jest, przynajmniej w sferze deklaracji, powszechnie akceptowana. Jak jednak piszą autorzy raportu *Przejrzystość Administracji Rządowej*, przeprowadzonego w 2009r. na zlecenie Centrum Monitoringu Wolności Prasy Stowarzyszenia Dziennikarzy Polskich:

„20 lat mozolnie budujemy w Polsce demokrację, nasze państwo ciągle nie może rozstać się z dawnymi nawykami i przyzwyczajeniami reglamentowania dostępu do informacji publicznej”, a choć „obecne rozwiązania prawne prezentują wysoki standard europejski, niestety pozostają tylko martwą literą prawa”⁹⁸.

O doniosłości prawa do informacji świadczy fakt, że zostało ono zapisane w akcie prawnym o najwyższej randze. W artykule 61 Konstytucji z dnia 2.04.1997r. czytamy:

„Każdy obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne”⁹⁹.

Prawo to zostało sprecyzowane w Ustawie o dostępie do informacji publicznej z dnia 6.09.2001r.¹⁰⁰ oraz w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej¹⁰¹.

⁹⁶ Por. uzasadnienie do poselskiego projektu ustawy o dostępie do informacji publicznej. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, III kadencja, druk nr 2094 z dnia 30.06.2000r.

⁹⁷ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 grudnia 1993r., sygn. SA/Wr 1146/93.

⁹⁸ Akademia Liderów Innowacji i Przedsiębiorczości, Fundacja dr Bogusława Federa „Badanie przejrzystości administracji rządowej”, 2009.

⁹⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483.

¹⁰⁰ Ustawa o dostępie do informacji publicznej, Dz.U. 2001 nr 112 poz. 1198.

¹⁰¹ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej, Dz.U. 2007 nr 10 poz. 68.

Dostęp do informacji publicznej zapisany jest także w podstawowych dokumentach Unii Europejskiej. W artykule 10 ustęp 3 Traktatu o Unii Europejskiej możemy przeczytać:

„Każdy obywatel ma prawo uczestniczyć w życiu demokratycznym Unii. Decyzje są podejmowane w sposób jak najbardziej otwarty i zbliżony do obywatela”¹⁰².

Z kolei artykuł 15 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej precyzuje sposób wykonywania owej zasady otwartości¹⁰³.

Prawo do informacji jest prawem o takim samym znaczeniu co prawo do wolności słowa – w artykule 19 Powszechnej Deklaracji Praw Człowiek czytamy:

*„Każdy człowiek ma prawo wolności opinii i wyrażania jej; prawo to obejmuje swobodę posiadania niezależnej opinii, **poszukiwania, otrzymywania i rozpowszechniania informacji** i poglądów wszelkimi środkami, bez względu na granice”¹⁰⁴.*

Znaczenie prawa do informacji w taki sposób przedstawił indyjski Sąd Najwyższy:

„[w demokratycznym społeczeństwie] obywatele powinni wiedzieć co robi ich rząd... Żaden demokratyczny rząd nie może działać pozbawiony wiarygodności a podstawą wiarygodności jest posiadanie informacji o działaniach rządu. Tylko wtedy gdy ludzie wiedzą jak działa rząd, mogą realizować przypisaną im w demokracji rolę i tworzyć prawdziwą demokrację uczestniczącą”¹⁰⁵.

Mark Bovens uznaje wręcz prawa do informacji za czwartą generację praw człowieka – po opisanych przez T.H. Marshalla prawach osobistych, politycznych i społecznych.¹⁰⁶

Dostęp do informacji umożliwia kontrolę każdej z władz – sędowniczej, administracyjnej i ustawodawczej. Dzięki niemu możliwe jest skuteczne wykonywanie uprawnień wynikających z innych przepisów prawa lub wykorzystanie uzyskanych informacji w celach komercyjnych. wykorzystania, ograniczonych praktycznie jedynie potrzebami i inwencją wnioskodawcy. Prawo dostępu do informacji publicznej w bardzo istotny

¹⁰² Dziennik Urzędowy UE, 2010/C 83/01.

¹⁰³ *Op. cit.*

¹⁰⁴ Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, art. 19.

¹⁰⁵ Irma E. Sandoval-Ballestros John M. Ackerman, *The Global Explosion of Freedom of Information Laws*, *Administrative Law Review*, 2006, s. 89.

¹⁰⁶ Bovens Mark, *Information Rights: Citizenship in the Information Society*, *Journal of Political Philosophy*, Wrzesień 2002

sposób przyczynia się do budowy sprawnego, cieszącego się zaufaniem aparatu administracji publicznej.

Warto zwrócić uwagę, że przytaczając argumenty przemawiające za szerokim dostępem do informacji, nieświadomie dążymy do wykazania interesu osoby, który to interes miałby uzasadniać dostęp. Jest to rozumowanie błędne. Punktem wyjścia powinna być bowiem jawność informacji publicznej. Swobodny dostęp do niej powinien być zasadą, która – w wyjątkowych przypadkach istotnego interesu państwa lub innego podmiotu – ulega ograniczeniu. Taka też logika została przyjęta w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Art. 2 punkt 2 tejże ustawy stanowi, że od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego.

Ciekawą informację poświęconą polityce jawności i przejrzystości w Unii Europejskiej przygotowało, w formie opinii, sejmowe Biuro Studiów i Ekspertyz. Warto przytoczyć większy fragment, który dobrze wyjaśnia czemu służy przejrzystość władzy.

„Przejrzystość jest ważna przede wszystkim ze względu na to, że ułatwia kontrolę oraz zapobiega nadużyciom władzy. Spojrzenie z zewnątrz mobilizuje nadzór i kontrolę wewnętrzną oraz utrudnia ukrywanie faktów świadczących o nadużyciach w administracji. Przejrzystość przeciwdziała również korupcji urzędników. Wreszcie, nieoficjalny udział zainteresowanych obywateli i dziennikarzy w procesach kontroli podnosi skuteczność kontroli prowadzonej przez organy do niej powołane. Ponadto przejrzystość sprzyja poprawie jakości pracy administracji. Urzędnik pracuje lepiej, gdy czuje nad sobą nadzór obywateli. Otwarty system polityczny, zrozumiały i sprzyjający partycypacji obywateli, może liczyć na większą akceptację.”¹⁰⁷

Jak pisałem w rozdziale 2.4, opinia taka jak przytoczona powyżej jest, zdaniem Kancelarii Sejmu, przedmiotem prawa autorskiego. Nie zgadzam się z takim stanowiskiem. Oznaczenie autora (autorów) takich materiałów nie budzi zastrzeżeń, jednak wszystkie zarzuty i argumenty przytaczane w rozdziale 2.4, a dotyczące statusu dokumentów i innych

¹⁰⁷ Kancelaria Sejmu, *Polityka jawności i przejrzystości Unii Europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem dostępu do dokumentów publicznych* w: Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, http://biurosejmu.sejm.gov.pl/teksty_pdf_00/i-731.pdf, ostatni dostęp 13. 03.2010

materiałów przygotowywanych przez i na zamówienie instytucji publicznych, pozostają w mocy.

Ważne są też słowa Rzecznika Praw Obywatelskich, prof. Janusza Kochanowskiego:

„Jawność i przejrzystość to nie dowód łaski pomazańców, ale obowiązek każdej władzy państwowej, nie tylko wybieranej bezpośrednio, ale także – i nade wszystko – administrującej w rozmaitych dziedzinach życia na co dzień”¹⁰⁸.

Odrębnym, bardzo obszernym i ciekawym zagadnieniem jest kwestia ponownego wykorzystania informacji publicznej. Problematyce tej poświęcona jest dyrektywa 2003/98/WE o ponownym wykorzystaniu informacji z sektora publicznego. Polska, mimo upływu terminu przewidzianego na transpozycję przepisów dyrektywy, wciąż nie uchwaliła rozwiązań prawnych, które regulowałyby to zagadnienie. Tematyka ta pozostaje jednak poza zakresem niniejszej pracy.

Z podsumowania rozważań prowadzonych w niniejszej pracy rozdziałach płyną dwie konkluzje.

Pierwsza z nich to dotyczy pojęcia informacji publicznej i zasada jej jawności. Jak wynika z przytaczanych wcześniej przepisów prawa i orzeczeń sądowych, *każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną*. Status informacji publicznej jest zatem niezależny od ewentualnych ograniczeń w zakresie jej udostępniania lub w zakresie ponownego wykorzystania. Ograniczenia te mogą być uzasadnione różnymi względami. W obecnym stanie prawnym może to być np. ochrona różnego rodzaju tajemnic, ochrona prywatności, nadmierny koszt przetworzenia informacji. Do katalogu tego można, np. poprzez regulację zasad ponownego wykorzystania informacji publicznej, wprowadzić inne przesłanki – jak np. ochronę interesu majątkowego Skarbu Państwa. Problematyki tej dotyczy dyrektywa 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady. Istotą tej kwestii jest wykorzystanie przez podmioty prywatne różnego rodzaju informacji¹⁰⁹ gromadzonych przez instytucje publiczne w celu innym niż pierwotny, leżący w zakresie zadań publicznych. Mimo upływu terminu przewidzianego na wdrożenie dyrektywy, w Polsce

¹⁰⁸ Janusz Kochanowski, *Niedostateczny dostęp do informacji publicznej*, Rzeczpospolita, 25.09.2007.

¹⁰⁹ Takich jak dane prawne, meteorologiczne, finansowe, gospodarcze, statystyki, mapy cyfrowe, itp.

dopiero trwają prace nad jej implementacją. Co do zasady jednak, informacja publiczna jest jawna, zaś ewentualne ograniczenia w dostępie do niej należy traktować w charakterze wyjątku.

Kwestia druga to podjęta przeze mnie próba określenia wzajemnej relacji pomiędzy przepisami prawa autorskiego i ustawy o dostępie do informacji publicznej. Art. 4 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych stanowi, że dokumenty, materiały, znaki i symbole urzędowe nie są przedmiotem prawa autorskiego¹¹⁰. W rozdziale II przedstawiłem argumenty przemawiające za stanowiskiem, że co do zasady każda treść wytworzona lub zamówiona i opłacona przez podmiot publiczny lub realizujący zadania publiczne, to dokument lub materiał urzędowy, który po pierwsze nie jest przedmiotem prawa autorskiego a pod drugie jest informacją publiczną podlegającą udostępnieniu. Nietrafne jest zatem stanowisko, zgodnie z którym można odmówić udostępnienia określonych materiałów powołując się na fakt, iż są one chronione prawem autorskim.

Obowiązująca ustawa o dostępie do informacji publicznej nie jest aktem pozbawionym błędów. Część wątpliwości, jak np. nieprecyzyjne zdefiniowanie samego pojęcia informacji publicznej, została wyjaśniona poprzez orzecznictwo. Wciąż jednak są zagadnienia, które wymagają jasnego rozstrzygnięcia przez ustawodawcę. Przykładem może być wyłączenie jawności pewnego rodzaju dokumentów wewnętrznych czy wewnętrznej korespondencji. Obecna ustawa nie określa od którego momentu organ ma obowiązek udostępniać dokument będący w fazie przygotowania. Nie oceniając teraz które z możliwych rozwiązania tego problemu jest lepsze, należy stwierdzić że powinno to być rozstrzygnięte raczej regulacją normatywną aniżeli w drodze praktyki.

¹¹⁰ Choć mogą być „utworem”, czyli przejawem działalności o twórczym charakterze.

Piśmiennictwo:

1. ARC Rynek i Opinia, *Stan informatyzacji urzędów administracji publicznej w Polsce w 2008 r.* Warszawa 2009.
2. Barta Janusz, Markiewicz Ryszard, *Ustawa o prawie autorskim i prawach pokrewnych. Komentarz.* Kraków 2001.
3. Kamińska Irena, Rozbicka-Ostrowska Mirosława, *Dostęp do informacji publicznej.* Warszawa 2007.
4. Karolczak Joanna Maria, *W sprawie praw autorskich do opracowań sporządzanych w Kancelarii Sejmu*, Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, 2(38)/00.
5. Kosiarski Michał, *Na banknoty w reklamie musi się zgodzić bank*, Rzeczpospolita 26.07.2007.
6. Kubala Krzysztof, Kubala Włodzimierz, *Co i dlaczego nie podlega ochronie: prawo autorskie.* Rzeczpospolita 10.09.1996r., s.15.
7. Pinkalski Zbigniew, *Wyłączenia spod ochrony prawnoautorskiej i art. 4 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego, nr 4/36 2009r.
8. Szkudlarek Piotr, *Czy "znak pieniężny" jest "znakiem urzędowym"?*, Rzeczpospolita 02.08.2007r.
9. Wilińska Agnieszka, *Dowód z dokumentu w postępowaniu podatkowym.* Poradnik Małej Firmy, nr 06/2006.
10. Wydawnictwo Naukowe PWN, *Słownik Języka Polskiego*, Warszawa 1996.

Inne źródła

1. Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu. *Prawa autorskie*, Informacja nt. zasad wykorzystywania dokumentów prezentowanych na stronie internetowej Biura, http://www.bas.sejm.gov.pl/prawa_autorskie.php. Ostatni dostęp: 20.04.2010r.
2. Brzozowska Monika, *Materiały i dokumenty urzędowe a prawo autorskie*, <http://prawo-autorskie.wieszjak.pl/prawa-autorskie/217199,Materiały-i-dokumenty-urzedowe-a-prawo-autorskie.html>, 25.02.2010. Ostatni dostęp: 11.04.2010r.
3. Ecorys Polska sp. z o.o., *Analiza potrzeb i rozwoju przemysłów kreatywnych.* Dokument pobrany ze strony <http://www.mg.gov.pl/NR/rdonlyres/F6CB24DC-B25E->

43FF-BAFB-
B8D7C10A1628/59198/Analizapotrzebirozwojuprzemyslowkreatywnych.pdf, 2009.

4. Instytut Energetyki Odnawialnej, *Możliwości wykorzystania odnawialnych źródeł energii w Polsce do roku 2020*. Warszawa 2007.
5. Jeżółkowski Piotr, *Wykorzystywanie banknotów w reklamie*, Opinia, http://www.jezolkowski.pl/files/wykorzystywanie_banknotow_w_reklamie.pdf, 7.05.2004r. Ostatni dostęp: 10.04.2010r.
6. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, *Premier z internautami o ustawie hazardowej*, Informacja Centrum Prasowego KPRM, http://www.kprm.gov.pl/centrum_prasowe/wydarzenia/id:4132/, 5.02.2010. Ostatni dostęp 20.04.2010r.
7. Lipszyc Jarosław, *W stronę nowego prawa autorskiego*. Tekst wygłoszony w trakcie Kongresu Kultury Polskiej. Kraków 23.09.2009r.
8. Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli wywiązywania się wojewodów i jednostek samorządu terytorialnego z obowiązku udostępniania informacji publicznej*. Białystok 2006.
9. Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli wywiązywania się organów administracji publicznej z obowiązku udostępniania informacji publicznej, w tym z wykorzystaniem techniki informatycznej w województwie podlaskim*. Białystok 2004.
10. Rudak Olgierd, *Codziennik prawny – domena publiczna czy prywatny serwis?*, *Legis Artis*, <http://olgierd.bblog.pl/wpis,codziennik;prawny;--;domena;publiczna;czy;prywatny;serwis,30419.html>, 06.07.2009. Ostatni dostęp: 10.04.2010r.
11. Stowarzyszenie Wzajemnej Pomocy BONA FIDES, *Ciekawość - pierwszy stopień do... Raport z monitoringu dostępu do informacji publicznej w gminach województwa śląskiego*. Dokument pobrany ze strony <http://bonafides.pl/home/content/view/168/89/>, 2008.
12. Transparency International Polska, *Krajowy raport z realizacji prawa dostępu do informacji publicznej*. Raport pobrany ze strony: http://transparency.pl/ti/raport_z_projektu_inf_pub/raport 2006.
13. Wąglowski Piotr, *Banknotowa dyskusja prawno autorska*, *VaGla.pl Prawo i Internet*, <http://prawo.vagla.pl/node/7392>, 02.08.2008r. Ostatni dostęp: 15.04.2010r.

14. Wąglowski Piotr, *Wytyczne dla ruchu rowerowego to tylko kolejny przykład*, VaGla.pl Prawo i Internet, <http://prawo.vagla.pl/node/8702>, 19.10.2009r. Ostatni dostęp: 20.04.2010r.
15. Vleugels Roger, *Overview of all 90 FOIA countries & territories*, Right2info. Good Law and Practice, [http://right2info.org/resources/publications/Fringe Special - 90 FOIAs - sep 7 2009.pdf](http://right2info.org/resources/publications/Fringe%20Special%20-%2090%20FOIAs%20-%20sep%207%202009.pdf). Ostatni dostęp: 20. 04.2010r.

Orzecznictwo

1. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Apelacyjnego w Lublinie z dnia 31.03.2005, sygn. I ACa 83/05.
2. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14.01.2010, sygn. SAB/Wa 200/09.
3. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23.09.2009, sygn. II SAB/Wa 57/09.
4. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 14.10.2004, II SA/Wr 1833/02.
5. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 20.08.2009, sygn. SAB/Bk 27/09.
6. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 17.01.2008, sygn. II SAB/Op 20/07.
7. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26.09.2001, sygn. IV CKN 48/00.
8. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26.11.1996, sygn. I SA/Kr 829/96.
9. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 29.10.1997, sygn. I ACa 477/97.
10. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10.12.1997, III SA 889/96.

Akty prawne

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483).
2. Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. 1989 Nr 30 poz. 163).

3. Ustawa z dnia 6 września 2001r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. 2001 nr 112 poz. 1198).
4. Ustawa z dnia 12 września 2002 r. o normalizacji (Dz.U. 2002 nr 169 poz. 1386).
5. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007 roku w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej (Dz. U. Nr 10, poz. 68).