

UCHWAŁA nr 2 RADY do SPRAW CYFRYZACJI

z dnia 23 lutego 2015 r.

w sprawie Projektu założeń projektu ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego

Na podstawie art. 17 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. *o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne* (j.t. Dz.U. z 2014 r. poz. 1114) oraz § 5 Regulaminu Rady do Spraw Cyfryzacji stanowiącego załącznik do Zarządzenia nr 1 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 5 stycznia 2015 r. *w sprawie ustanowienia regulaminu prac Rady do Spraw Cyfryzacji* (Dz. Urz. z 2015 r. poz. 1), uchwała się, co następuje:

1. W stosunku do przedstawionego Projektu założeń projektu ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego z dnia 27 stycznia 2015 roku (zwanym dalej: „Projektem”) Rada do Spraw Cyfryzacji (zwana dalej: Radą”) przedstawia rekomendacje dotyczące:
 - 1.1 Projektu, w punkcie 2 uchwały,
 - 1.2 Podjęcia prac legislacyjnych mających na celu wypracowanie optymalnego regulacji prawnej udostępniania informacji publicznych oraz ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, w punkcie 3 uchwały.
2. Rada rekomenduje w odniesieniu do Projektu:
 - 2.1. **Ujednolicenie warunków ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego** (zwanym dalej: „ISP”), **dotyczących tzw. zasobów kultury, udostępnianych przez biblioteki, archiwa i muzea** (zwanym dalej: „BAM”) **oraz warunków ponownego wykorzystywania innych informacji sektora publicznego**. Ujednolicenie to powinno polegać na rezygnacji z możliwości w przypadku zasobów BAM określania dodatkowych, fakultatywnych warunków

na rzecz wprowadzenia zamkniętego katalogu dopuszczalnych warunków, na wzór tych obecnie przewidzianych w ustawie o dostępie do informacji publicznej (zwanej dalej: „u.d.i.p.”). Wprowadzenie dla zasobów BAM odmiennych zasad nakładania warunków doprowadzi do niebezpiecznej dysharmonii i może znacząco ograniczyć faktyczne wykorzystywanie tych zasobów, a tym samym powszechne prawo do ponownego wykorzystywania.

- 2.2. **Wprowadzenie jednolitego systemu opłat za ponowne wykorzystywanie ISP udostępnianych przez BAM.** Projekt słusznie przyjmuje jako podstawę wyliczania opłat zasadę ograniczenia opłat do kosztów bezpośrednich, wyznaczoną przez nowelizację u.d.i.p. z dnia 16 września 2011 roku. Nieuzasadnione jest natomiast rozszerzenie tej zasady w przypadku muzeów, w przypadku którym projekt zakłada możliwość uzyskania także zwrotu z inwestycji. Tak jak w przypadku bibliotek i archiwów, opłaty pobierane przez muzea powinny być ograniczone do kosztów bezpośrednich udostępnienia ISP do ponownego wykorzystywania. Dodatkowo, proponowane rozróżnienie użycia komercyjnego i niekomercyjnego będzie skutkowało zbędnym obowiązkiem administracyjnym, ustalania celu wykorzystywania, po stronie podmiotów zobowiązanych.
- 2.3. **Ograniczenie proponowanego wyłączenia od ogólnej zasady udostępniania do ponownego wykorzystywania ISP, do muzeów.** Zaproponowane w obecnej wersji Projektu zawężenie zasad udostępniania ISP, w przypadku których prawa własności intelektualnej posiada podmiot zobowiązany, jest oparte na dosłownej interpretacji motywu 9. Dyrektywy 2013/37/UE. Prowadzi ono do nadmiernego ograniczenia dostępności ISP do ponownego wykorzystywania i jest niezgodne z artykułem 3. skonsolidowanej Dyrektywy 2003/98/WE, który zapewnia dostępność do ponownego wykorzystywania dokumentów, do których prawa własności intelektualnej posiadają biblioteki, muzea i archiwa. Podobne stanowisko zajęła Komisja Europejska podczas posiedzenia grupy ds. informacji sektora publicznego w dniu 10 września 2014 r. w Luksemburgu (strona 10 pkt III). Komisja uznaje, że motyw nie może unieważniać przepisów operacyjnych zawartych w treści Dyrektywy i w tym przypadku zastosowanie w oparciu

o dosłowne odczytanie artykułu 3 wydaje się najlepszym sposobem zapewnienia realizacji założeń Dyrektywy ISP. W związku z tym drugie zdanie motywu 9. powinno być raczej interpretowane jako obejmujące wyłącznie te sytuacje, w których instytucje kulturalne fizycznie posiadają kopie dokumentów nadal chronionych przez prawa autorskie, których posiadacze są nieznani (utwory osierocone). Uznając jednak uwagi Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego, dotyczące problemów związanych z udostępnianiem przez muzea tego rodzaju ISP, rekomendujemy by ograniczyć to wyłączenie do muzeów. Te problemy nie występują w przypadku bibliotek i archiwów – co potwierdzają stanowiska zebrane w toku konsultacji. Jednocześnie należy w uzasadnieniach podkreślić, że cyfrowe reprezentacje muzealiów nie są utworami w rozumieniu prawa autorskiego i w związku z tym nie będą podlegać temu wyłączeniu.

- 2.4. **Wprowadzenie do oceny skutków regulacji zobowiązania ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego oraz ministra właściwego do spraw informatyzacji do opracowania programu ustalania i nabywania praw do ISP przez muzea w celu ich ponownego wykorzystywania.** Program powinien obejmować prace analityczne oraz szkolenia dla pracowników muzeów z zakresu określania proveniencji oraz stanu praw własności intelektualnej muzealiów oraz odpowiedniego nabywania praw przez przedmiotowe podmioty.
- 2.5. **Wprowadzenie do oceny skutków regulacji zobowiązania ministra właściwego do spraw informatyzacji do przygotowania w terminie 12 miesięcy nowelizacji ustawy mającej na celu rozszerzenie zasad udostępniania ISP na muzea.** Celem programu powinno być zapewnienie pełnej zgodności ustawy z Dyrektywą w tym zakresie.
- 2.6. **Uregulowanie kwestii odpowiedzialności za bezpodstawne udostępnienie ISP do ponownego wykorzystania.** Kwestia ta nie jest uregulowana w Projekcie i dotyczy w szczególności ustalania stanu praw własności intelektualnej do ISP. Nie wiadomo, kto będzie ponosił odpowiedzialność w przypadku niezgodnego z prawem ponownego wykorzystania ISP stanowiących utwory na skutek

wadliwych ustaleń. Należy w szczególności określić zakres odpowiedzialności podmiotów zobowiązanych w tym zakresie.

- 2.7. **Uregulowanie kwestii trybu cyklicznego.** Projekt słusznie zakłada wprowadzenie trybu cyklicznego dostępu do ISP w celu ponownego wykorzystywania. Tryb ten powinien być dostępny tam, gdzie jest to możliwe – po stronie podmiotu zobowiązanego – pod względem technicznym i organizacyjnym, bez potrzeby ponoszenia dodatkowych, nieadekwatnych nakładów przez wspomniane podmioty. Wspomniany tryb nie powinien być ograniczony jedynie do dostępu bezpośredniego w czasie rzeczywistym, ani nie powinien mieć charakteru fakultatywnego.
- 2.8. **Uregulowanie kwestii udostępniania przez BAM zasobów będących depozytami.** Przyjęcie założenia, że dzieła te mogą być przedmiotem wtórnego wykorzystania, o ile ich właściciele nie wyłączyli możliwości udostępniania ich kopii, nie jest wystarczające, szczególnie w przypadku umów zawartych w przeszłości.
- 2.9. **Rozszerzenie zakresu podmiotowego ustawy w stosunku do wszystkich rodzajów bibliotek.** Zakres podmiotowy ustawy został w przypadku bibliotek niepotrzebnie ograniczony do bibliotek naukowych i publicznych. Regulacją powinny być objęte także biblioteki akademickie (stanowiące kategorię szerszą niż biblioteki naukowe i prowadzące znaczącą część bibliotek cyfrowych).

W ocenie Rady uwzględnienie powyższych uwag zapewni poprawną implementację dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/37/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. zmieniającą dyrektywę 2003/98/WE w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (Dz. Urz. UE L 175/1), jak również pozwoli na stworzenie w Polsce regulacji prawnej ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, która będzie wspierała innowacyjność oraz rozwój produktów i usług opartych na ISP, w tym rynków treści internetowych, co stanowi jeden z podstawowych celów Europejskiej Agendy Cyfrowej.

Biorąc powyższe pod uwagę Rada nie rekomenduje przyjęcia projektu w obecnym kształcie i wnosi o rozważanie wprowadzenie zmian opisanych w pkt 2.1-2.9.

3. Rada rekomenduje rozpoczęcie prac legislacyjnych mających na celu wypracowanie optymalnej regulacji prawnej udostępniania informacji publicznej oraz ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego.

Prace powinny obejmować między innymi:

- 3.1. **Zmianę zakresu znaczeniowego informacji publicznej ustalonego w u.d.i.p. oraz w ustawach szczególnych.** Wyznaczenie zakresu pojęcia ISP jest niemożliwe bez jednoznacznego ustalenia zakresu znaczeniowego informacji publicznej. To z kolei jest niezbędne dla harmonizacji reżimu prawnego dostępu do informacji publicznej oraz reżimu ponownego wykorzystywania ISP.
- 3.2. **Wprowadzenie zasad oznaczania i licencjonowania ISP.** Projekt nie zawiera odpowiednich przepisów dotyczących oznaczania i licencjonowania ISP udostępnianego do ponownego wykorzystywania – zwiększających pewność użytkowników ISP co do warunków ich wykorzystywania. Komisja Europejska przedstawiła w 2014 roku swoje rekomendacje: „Guidelines on recommended standard licences, datasets and charging for the re-use of documents”. Zgodnie z nimi, ISP nie będące przedmiotem praw autorskich i znajdujące się w domenie publicznej (także ze względu na fakt, że stanowią dokumenty i materiały urzędowe) powinny być odpowiednio oznaczone, na przykład z pomocą Creative Commons Public Domain Mark. ISP będące przedmiotem praw autorskich powinny być udostępniane z wykorzystaniem licencji zdefiniowanej w rekomendacjach jako „otwarta”. Odpowiednie zapewnienie sposobu korzystania zostało określone w art. 23b ust. 3 u.d.i.p.
- 3.3. **Przeprowadzenie badań dotyczących administracyjnych i ekonomicznych aspektów ponownego wykorzystywania ISP.** Należy przeprowadzić monitoring realizacji przepisów ustawy przez podmioty zobowiązane. Taki monitoring jest w szczególności potrzebny w przypadku bibliotek, archiwów i muzeów, dla których wprowadzenie procedur udostępniania ISP dla ponownego wykorzystywania może być znaczącym wyzwaniem.

Niezbędna jest też analiza efektywności zapewniania dostępu do informacji publicznej z punktu widzenia korzyści i kosztów. Analiza powinna w szczególności dotyczyć wpływu nowego reżimu udostępniania ISP do

ponownego wykorzystywania z jednej strony na przychody bibliotek, archiwów i muzeów, a z drugiej na wartość dodaną wynikającą z wykorzystania ISP będących w ich posiadaniu.

- 3.4. **Rozpoczęcie debaty nad celowością utworzenia organu ds. ISP.** Dyrektywa zakłada istnienie organu ds. ISP, który pełni m.in rolę organu odwoławczego i rozpatruje środki odwoławcze od decyzji dotyczących udostępniania ISP do ponownego wykorzystywania. Tymczasem w naszym kraju nie funkcjonuje obecnie taki wyspecjalizowany organ ds. ISP, natomiast kontrolę sądową powierzono – według ogólnych zasad – sądom administracyjnym.
- 3.5. **Rozszerzenie zakresu ISP udostępnianych w ramach Centralnego Repozytorium Informacji Publicznej (CRIP).** Popieramy w tym zakresie starania Ministerstwa zmierzające do tego, by w CRIP były udostępniane także ISP niewymienione w rozporządzeniach zasobowych.
- 3.6. **Wprowadzenie zasad udostępniania do ponownego wykorzystania ISP stanowiących know-how, wynalazki oraz inne prawa własności przemysłowej.** Wynalazki, know-how oraz niektóre inne prawa własności przemysłowej muszą być chronione prawami wyłącznymi, nawet jeśli prawa do nich przysługują jednostkom sektora publicznego. Powszechne ich udostępnienie przed rejestracją byłoby równoznaczne z ich unicestwieniem. Sprawa ta wymaga zatem dokładniejszej analizy.
- 3.7. **Uregulowanie kwestii udostępniania do ponownego wykorzystania archiwów nadawców publicznych.** W tym celu niezbędne jest przeprowadzenie analizy stosunku, w jakim pozostają do siebie archiwa TVP SA i narodowy zasób archiwalny. Archiwa te mają szczególny charakter ze względu na ich wysoką wartość, skalę komercyjnego wykorzystania oraz przychody płynące z tego tytułu do instytucji publicznych.
- 3.8. **Uregulowanie granic utworu oraz definicji materiału urzędowego.** Należy wprowadzić do ustawy o prawie autorskim precyzyjną definicję materiału urzędowego. Jest to istotne, ponieważ uznanie danego utworu, będącego ISP, za materiał urzędowy skutkuje jego wyłączeniem spod ochrony prawno-autorskiej,

przeniesieniem go do domeny publicznej, a co za tym idzie generalnym przyzwoleniem na jego ponowne wykorzystywanie.

- 3.9. **Uregulowanie kwestii nabywania praw własności intelektualnej przez administrację publiczną.** Brak systemowego rozwiązania dotyczącego nabywania praw stanowi przeszkodę w ponownym wykorzystywaniu ISP. Dotyczy to w szczególności zasobów bibliotek, archiwów oraz muzeów, odpowiednie zezwolenia nie wynikają bowiem z licencji ustawowych. Niezbędne jest więc opracowanie systemowego rozwiązania dotyczącego nabywania przez podmioty zobowiązane praw własności intelektualnej.
- 3.10. **Ustalenie zgodności ustaw szczegółowych z projektowanym reżimem udostępniania ISP do ponownego wykorzystywania.** Należy przeprowadzić przegląd ustawodawstwa w celu ustalenia zgodności ustaw szczególnych z zasadami ponownego wykorzystywania określonymi w dyrektywie 2003/98/WE. Niektóre z tych ustaw budzą poważne zastrzeżenia w tym względzie, szczególnie, gdy chodzi o kwestię opłat za ponowne wykorzystywanie.
- 3.11. **Działalność edukacyjna i szkoleniowa.** W konsultacjach wielokrotnie podnoszono kwestię praktycznych wyzwań, przed jakimi staną instytucje zobowiązane, wdrażające nowe zasady udostępniania ISP do ponownego wykorzystywania. Dotyczy to w szczególności bibliotek, archiwów i muzeów. W związku z tym rekomendujemy podjęcie działań edukacyjnych i szkoleniowych, skierowanych do pracowników instytucji zobowiązanych. Działania te powinny w szczególności dotyczyć kwestii związanych z prawami własności intelektualnej do ISP, wskazywanych najczęściej jako stanowiące wyzwanie.
- 3.12. **Ulepszenie wniosku o ponowne wykorzystywanie ISP.** Wzór wniosku powinien zostać nie tylko dostosowany do postanowień nowej ustawy, ale też znacząco uproszczony. Prace powinny być prowadzone w oparciu o analizę i konsultację dotychczasowych doświadczeń, tak po stronie wnioskodawców jak i podmiotów zobowiązanych. Obecny wniosek w praktyce rodzi istotne problemy nie tylko po

stronie podmiotów go wypełniających ale także podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji w celu ponownego wykorzystywania.

Rada rekomenduje, aby niezależnie od prowadzonych prac nad Projektem założeń rozpocząć prace legislacyjne dotyczące zagadnień opisanych w punktach 3.1–3.12.

Protokół z głosowania

Decyzją Przewodniczącego Rady głosowanie zostało przeprowadzone w trybie obiegowym. Projekt uchwały nr 2 został przesłany członkom Rady w dniu 16 lutego br. z terminem głosowania do dnia 23 lutego br. W głosowaniu wzięło udział 16 członków Rady. Rozkład z czego:

- 13 głosów „za” przyjęciem uchwały,
- 2 głosy oddano „przeciw” oraz
- 1 głos „wstrzymuję się”.

Głosów nieważnych nie oddano. Pozostali członkowie Rady nie wzięli udziału w głosowaniu.

Uchwała nr 2 Rady do Spraw Cyfryzacji została przyjęta w dniu 23 lutego 2015 roku w trybie obiegowym w głosowaniu jawnym zwykłą większością głosów.

Szczegóły dotyczące głosowania przedstawia poniższa tabela.

Lp.	Imię	Nazwisko	Głos
1.	Joanna	Berdzik	wstrzymuję się
2.	Adam	Góral	za
3.	Piotr	Kabaj	za
4.	Lidia	Kołucka-Żuk	za
5.	Mariusz	Madejczyk	za
6.	Igor	Ostrowski	za
7.	Grzegorz	Sibiga	za
8.	Dominik	Skoczek	przeciw
9.	Anna	Streżyńska	za
10.	Katarzyna	Szymielewicz	za

11.	Alek	Tarkowski	za
12.	Elżbieta	Traple	przeciw
13.	Jarosław	Tworóg	za
14.	Agata	Wacławik-Wejman	za
15.	Piotr	Wagłowski	za
16.	Iwona	Wendel	za

Warszawa, dnia 24 lutego 2015 r.

Przewodniczący Rady

