

<p>Nazwa projektu Projekt ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego</p> <p>Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji</p> <p>Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu Anna Streżyńska, Minister Cyfryzacji</p> <p>Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu Tomasz Napiórkowski – Zastępca Dyrektora Departamentu Społeczeństwa Informacyjnego, tel. 22 245 55 44</p>	<p>Data sporządzenia 02.11.2015 r.</p> <p>Źródło: Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/37/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. zmieniająca dyrektywę 2003/98/WE w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (Dz. Urz. UE L 175/6).</p> <p>Nr w wykazie prac – poprzednio procedowany pod nr UC178</p>
---	---

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Celami projektu ustawy jest implementacja dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/37/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. zmieniająca dyrektywę 2003/98/WE w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (Dz. Urz. UE L 175/1), a jednocześnie nowy sposób wdrożenia zmienianej dyrektywy w polskim porządku prawnym, który zapewni, że rozwiązania dotyczące ponownego wykorzystywania będą bardziej przejrzyste i łatwiejsze w stosowaniu.

Zasadnicza zmiana dyrektywy polega na poszerzeniu zakresu podmiotowego o wybrane zasoby bibliotek, muzeów i archiwów, które mają podlegać ponownemu wykorzystywaniu.

2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt

Prawodawca UE, poszerzając zakres podmiotów zobowiązanych, jednocześnie poszerzył zakres przedmiotowy katalogu dokumentów udostępnianych w celu ponownego wykorzystania, tj. będących w posiadaniu bibliotek (w tym naukowych), muzeów i archiwów państwowych. Oznacza to, że zasoby dziedzictwa kulturowego będące w posiadaniu tych instytucji, takie jak wizerunki muzealiów, reprodukcje materiałów archiwalnych czy reprodukcje materiałów bibliotecznych będą mogły być ponownie wykorzystywane do celów komercyjnych i niekomercyjnych. Zgodnie z przepisami dyrektywy wykorzystywanie to odbywać się będzie z respektowaniem praw własności intelektualnej przysługującym podmiotom trzecim. Zgodnie z motywem 9 dyrektywy 2013/37/UE projektowane przepisy nie będą miały zastosowania do informacji sektora publicznego będących utworami, w przypadku gdy pierwotnym właścicielem praw własności intelektualnej, których przedmiotem jest informacja sektora publicznego będąca w posiadaniu bibliotek, muzeów i archiwów, była osoba trzecia, a okres ochrony tych praw jeszcze nie wygasł.

Ze względu na szerszy zakres ponownego wykorzystywania, celowe jest wyodrębnienie przepisów o ponownym wykorzystywaniu z ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198, z późn. zm., dalej udip) zawartych w rozdziale 2a i uregulowanie zasad i trybu ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego w projektowanej ustawie. Nie można bowiem uznać, iż dokumenty – w rozumieniu art. 2 dyrektywy 2003/98/WE dokumentem jest jakakolwiek treść lub jej część niezależnie od sposobu utrwalenia (w postaci papierowej, elektronicznej, dźwiękowej, wizualnej lub audiowizualnej) będąca w posiadaniu podmiotu zobowiązanego - stanowią informację publiczną w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Określenie zasad ponownego wykorzystywania informacji w odrębnej regulacji jest uzasadnione z wielu powodów: pozwoli w bardziej precyzyjny i zrozumiały dla adresatów norm prawnych sposób rozróżnić instytucje „dostępu do informacji” oraz „ponownego wykorzystywania informacji”. Odrębna regulacja ustawowa zagadnienia ponownego wykorzystywania jest częściej stosowanym zabiegiem legislacyjnym w państwach Unii Europejskiej.

3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich UE/CD/EE?

Odrębna regulacja ustawowa określająca ponowne wykorzystywanie była częściej stosowanym zabiegiem legislacyjnym w państwach Unii Europejskiej; jak wskazuje Komisja Europejska, 13 z 27 krajów europejskich wdrażających dyrektywę 2003/98/WE wybrało drogę uchwalenia osobnych, specjalnych aktów prawnych dotyczących ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, były to: Belgia, Cypr, Irlandia, Hiszpania, Luksemburg, Malta, Niemcy, Rumunia, Szwecja,

Węgry, Wielka Brytania, Włochy, bądź też zdecydowały się na kombinację polegającą na zmianie kilku regulacji, jak Austria, Dania czy Słowenia. Oprócz Polski jedynie 8 państw członkowskich wdrożyło przepisy o ponownym wykorzystywaniu w aktach regulujących dostęp do informacji, tj. Bułgaria, Czechy, Chorwacja, Estonia, Finlandia, Francja, Holandia, Litwa, Łotwa, Portugalia i Słowacja.

Jeśli o chodzi o państwa EFTA, to jedynie Lichtenstein przyjął przepisy o ponownym wykorzystywaniu w odrębnej ustawie. Zarówno Islandia, jak i Norwegia mają uregulowane ponowne wykorzystywanie w aktach prawnych o dostępie do dokumentów.

Na chwilę obecną – zgodnie z informacjami dostępnymi na stronie Komisji Europejskiej - DIGITAL AGENDA FOR EUROPE (<https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/implementation-public-sector-information-directive-member-states>) jedynie 6 państw członkowskich transponowało przepisy zmienionej dyrektywy 2013/37/UE.

Porównanie przyjętych rozwiązań w wybranych państwach UE dotyczące:

a) zakresu podmiotów zobowiązanych do udostępniania zasobów w ramach ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego:

Hiszpania

Art. 2 ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (Ley 37/2007 sobre reutilización de la información del sector público) wymienia enumeratywnie organy administracji i organizacje zobowiązane do udostępniania dokumentów do ponownego wykorzystywania. Są to:

- a) organy administracji państwowej, organy wspólnot autonomicznych oraz organy administracji lokalnej;
- b) organ zarządzający i podmioty usług wspólnych Zabezpieczenia Społecznego;
- c) organizacje autonomiczne, agencje państwowe i jakiegokolwiek inne podmioty prawa publicznego, niezależne funkcjonalnie lub o specjalnej autonomii określone prawem, pełniące funkcje kontroli zewnętrznej lub sprawujące funkcje regulacyjne w określonym sektorze lub działalności;
- d) podmioty prawa publicznego mające osobowość prawną, które nie są powiązane lub zależne od administracji publicznej (podmioty te zostały utworzone w szczególnym celu zaspokajania potrzeb w interesie ogólnym nie mającym charakteru przemysłowego lub handlowego albo są finansowane co najmniej w połowie przez administrację publiczną lub podmioty prawa publicznego, lub którego organ zarządzający jest kontrolowany przez te podmioty, lub którego organ zarządzający lub nadzorczy ma ponad połowę członków mianowanych przez organy administracji państwowej lub podmiotów prawa publicznego;
- e) konsorcja, o których mowa w art. 6 ustawy z 26 listopada 1992 r. o statusie prawnym administracji publicznej i procedurze administracyjnej lub prawa lokalnego;
- f) fundacje sektora publicznego;
- g) związki wyżej wymienionych podmiotów.

Ponadto nowelizacja o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (Ley 18/2015, de 9 de julio, por la que se modifica la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público) objęła ponownym wykorzystywaniem także biblioteki (w tym uniwersyteckie) archiwa i muzea (art. 3 ust. 3 lit. h).

Wielka Brytania

W ustawie o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (Re-use of public sector information regulations of 18/06/2015) wskazano listę podmiotów, które należy rozumieć jako podmiot publiczny, a których dokumenty mogą być ponownie wykorzystywane. W art. 3 ustawy enumeratywnie zostały wymienione 29 podmiotów w tym organy szczebla centralnego jak i władzy lokalnej odrębnie dla Anglii, Walii, Szkocji, Irlandii Północnej.

Z ponownego wykorzystywania wyłączone zostały m.in. dokumenty w posiadaniu instytucji kultury innych niż biblioteki, muzea oraz archiwa.

Niemcy

Zmieniona dyrektywa została wdrożona nowelizacją ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji z dnia 13 grudnia 2006 (Informationsweiterverwendungsgesetz - IWG).

W ustawie wskazane jest ogólnie, że informacja objęta zakresem ustawy podlega ponownemu wykorzystywaniu, która jest w posiadaniu organów sektora publicznego. W rozumieniu art. 2 ustawy organem sektora publicznego jest:

- państwowe, regionalne i lokalne organy, w tym ich szczególnego majątku,
- inne osoby prawne prawa publicznego lub prywatnego, ustanowione w szczególnym celu dla realizacji zadań w interesie ogólnym, które nie mają charakteru przemysłowego ani handlowego, w przeważającej części finansowane przez organy, o

których mowa powyżej, indywidualnie lub wspólnie, poprzez uczestnictwo lub w inny sposób, lub które są nadzorowane przez te organy, lub których więcej niż połowa członków zarządu lub organu nadzorczego powoływana jest przez te organy;

- związki podmiotów o których mowa powyżej.

W przypadku informacji, do których prawa autorskie, zależne lub prawa własności przemysłowej przysługują bibliotekom, w tym bibliotekom uniwersyteckim, muzeom oraz archiwom, ponowne wykorzystywanie jest możliwe w stopniu dopuszczalnym przez wspomniane prawa lub jeśli podmiot wyraził zgodę na wykorzystywanie. Warunki wykorzystywania muszą spełniać wymogi ustawy.

Austria

Austria wdrożyła dyrektywę o ponownym wykorzystywaniu poprzez wprowadzenie zmianę przepisów regulujących ponowne wykorzystywanie, tj. ustawy z 18 listopada 2005 r. (Informationsweiterverwendungsgesetz - IWG)

Podobnie jak przy niemieckim podejściu ponownemu wykorzystywaniu podlegają informacje będące w posiadaniu organów sektora publicznego, tj. zgodnie z art. 4:

a) rząd federalny;

b) władze samorządowe na mocy prawa federalnego;

c) podmioty utworzone na podstawie prawa federalnego fundacje, fundusze, a także korporacje prawa publicznego, które - zostały ustanowione w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym, które nie mają charakteru przemysłowego ani handlowego; i

- mają przynajmniej częściową zdolność do czynności prawnych,

- są finansowane w przeważającej części przez rząd federalny, przez inne podmioty na podstawie prawa federalnego lub przez inne organy sektora publicznego lub podlegają nadzorowi przez te organy lub które mają powoływanych więcej niż połowę członków organu zarządzającego lub nadzorczego przez rząd federalny lub podmiot prawa publicznego lub inny organ sektora publicznego

Dokumenty, do których prawa własności intelektualnej posiadają biblioteki, w tym biblioteki uniwersyteckie, muzea oraz archiwa, mogą być wykorzystywane do celów komercyjnych i niekomercyjnych. Wykorzystywanie musi następować zgodnie z zapisami ustawy o ponownym wykorzystywaniu dot. m.in. naliczania opłat, transparentności, które odzwierciedlają treść dyrektywy.

b) sposobu ustalania oraz wysokości opłat za ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego.

Hiszpania

Ustawa nowelizująca ustawę z 16 listopada 2007 r. o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (Ley 18/2015, de 9 de julio, por la que se modifica la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público) wprowadziła nowe reguły określania opłat za ponowne wykorzystywanie, które co do zasady odzwierciedlają przepisy dyrektywy 2013/37/UE.

Art. 7 Ley 18/2015 formułuje zasadę ogólną ograniczającą możliwość pobrania opłat do tzw. kosztów krańcowych (marginal cost) poniesionych w związku z ich reprodukowaniem, udostępnianiem i rozpowszechnianiem, co odpowiada wprost art. 6 ust. 1 w brzmieniu nadanym dyrektywą 2013/37/UE.

Od tej zasady są następujące wyjątki przewidziane dyrektywą 2013/37/UE dotyczące:

a) organów sektora publicznego, które muszą uzyskiwać dochody w celu pokrycia znacznej części kosztów związanych z wykonywaniem swoich zadań publicznych;

b) w drodze wyjątku, dokumentów, których gromadzenie, produkowanie, reprodukowanie i rozpowszechnianie wymaga od zainteresowanych organów sektora publicznego ponoszenia kosztów i uzyskiwania dochodów wystarczających na pokrycie znacznej części tych kosztów.

c) bibliotek, w tym bibliotek uniwersyteckich, muzeów i archiwów.

Zasady obliczenia opłat w odniesieniu do ww. podmiotów zostały wprost przeniesione z art. 6 ust. 3 i 4 dyrektywy, a więc umożliwiają uwzględnienie w opłacie tzw. rozsądnego zwrotu z inwestycji. Jedyne rozbieżność z przepisami dyrektywy dotyczy możliwości różnicowania wysokości opłaty w zależności od tego, czy ponowne wykorzystywanie będzie miało cel komercyjnych lub inny (art. 7 ust. 5 Ley 18/2015).

Wielka Brytania

Co do zasady podmiot publiczny może naliczać opłaty za ponowne wykorzystywanie informacji ograniczone do kosztów reprodukcji i rozpowszechniania. Wyjątki od tej zasady są zgodne przepisami dyrektywy (art. 6 ust. 2 dyrektywy).

Warto zwrócić uwagę na sposób, w jaki brytyjski ustawodawca określa opłaty, jakie za ponowne wykorzystywanie mogą naliczać biblioteki, w tym biblioteki uniwersyteckie, muzea i archiwa. Całkowity dochód danego podmiotu publicznego z udostępniania dokumentów do ponownego wykorzystywania we właściwym okresie obrachunkowym nie może przekroczyć sumy kwot wyliczonych dla poszczególnych dokumentów, przy uwzględnieniu kosztów bezpośrednich, rozsądnego podziału kosztów pośrednich oraz kosztów ogólnych związanych z czynnością podlegającej opłacie oraz rozsądnego zwrotu z inwestycji.

Niemcy

Sposób naliczania opłat w niemieckiej ustawie o ponownym wykorzystywaniu informacji odzwierciedla treść dyrektywy, tj. art. 6 w brzmieniu nadanym dyrektywą 2013/37/UE.

Co do zasady, opłaty za ponowne wykorzystywanie są ograniczone do kosztów reprodukcji i udostępniania. Ograniczenie to nie odnosi się do podmiotów oraz informacji, za które naliczane są opłaty w celu pokrycia kosztów realizacji zadań publicznych oraz kosztów gromadzenia, produkowania, reprodukowania i rozpowszechniania. W tym przypadku opłaty muszą ograniczyć się do wspomnianych kosztów wraz z rozsądnym zwrotem z inwestycji.

W przypadku bibliotek, archiwów i muzeów opłaty są naliczane przy uwzględnieniu kosztów gromadzenia, produkowania, reprodukowania i rozpowszechniania ochrony i ustalania praw wraz z rozsądnym zwrotem z inwestycji.

Austria

Zasady naliczania opłat, określone w § 7 ustawy nowelizującej IWG odzwierciedlają przepisy dyrektywy i są zbieżne z niemieckim rozwiązaniem.

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Muzea publiczne	342	Wykaz MKiDN ¹	Nałożenie nowych obowiązków, jak m.in.: <ul style="list-style-type: none"> • konieczność udostępniania posiadanych informacji sektora publicznego do ponownego wykorzystania, • obsługa wniosków o ponowne wykorzystanie Możliwość pobierania opłat.
Biblioteki publiczne (łącznie z filiami)	8112	GUS ²	
Biblioteki naukowe	1087	GUS ³	
Archiwa państwowe	33	Informacja za BIP NDAP	
Obywatele	Wszyscy obywatele RP		Dostęp do szerszego zakresu informacji sektora publicznego niż dotychczas. Zmniejszenie kosztów bezpośrednich związanych z wykorzystywaniem informacji sektora publicznego.
Przedsiębiorstwa należące do sektora kultury i	Ok. 173 tys.	S. Szultka (red.), <i>Kreatywny łańcuch – powiązania sektora</i>	Możliwość rozwijania i tworzenia nowych modeli

¹ Rejestry prowadzone przez Departament Dziedzictwa Kulturowego, <http://bip.mkidn.gov.pl/pages/rejestry-ewidencje-archiwa-wykazy/departament-dziedzictwa-kulturowego.php>.

² *Działalność instytucji kultury w Polsce w 2013 r.*, GUS, Warszawa 2014.

³ GUS, *Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2013*, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/rocznik-statystyczny-rzeczypospolitej-polskiej-2013,2,8.htm>.

pozostałe jednostki (oddzielnie)		0
Źródła finansowania	<p>Wydatki dla budżetu państwa w 1 roku, wyższe niż w pozostałych latach, dotyczą jednorazowego kosztu 100-120 tys. zł w związku z wydaniem podręcznika poświęconego nowym regulacjom ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, którego odbiorcami będą zarówno podmioty objęte regulacją, jak i podmioty zainteresowane wykorzystywaniem zasobów⁴. Wydatek ten będzie pokryty z części budżetowej 27 (informatyzacja). Wydanie podręcznika zostanie sfinansowane w ramach określonego dla tej części limitu środków i nie będzie podstawą do występowania o jego zwiększenie. W przypadku ryzyka przekroczenia limitu wydatków związanych z opracowaniem podręcznika zostanie zastosowany mechanizm korygujący polegający na zmniejszeniu zakresu prac zleconych do realizacji.</p> <p>Koszty administracyjne związane z obsługą wniosków o udostępnienie informacji sektora publicznego do ponownego wykorzystania będą pokrywane w ramach środków ujętych w planach finansowych objętych regulacją jednostek, w przypadku wydatków budżetu państwa, w ramach środków dostępnych we właściwych częściach budżetowych, a w przypadku wydatków jednostek samorządu terytorialnego, w ramach ich budżetów. W przypadku budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego projektowana ustawa nie spowoduje zwiększenia wydatków w stosunku do wielkości wynikających z obowiązujących przepisów, natomiast w przypadku pozostałych jednostek sektora finansów publicznych wzrost wydatków nie przekroczy wzrostu dochodów wynikających z udostępniania informacji sektora publicznego do ponownego wykorzystania.</p>	
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	<p>Koszty w latach 1-10 są prognozą obciążeń związanych z koniecznością administracyjnej obsługi wniosków o ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego, będącego w dyspozycji instytucji BAM. Szczegóły prognozy przedstawia załącznik do OSR <i>Model szacowania kosztów administracyjnych oraz dochodów BAM</i>.</p> <p>Dochody w latach 1-10 są prognozą wpływów wynikających z opłat za udostępnieniem informacji sektora publicznego do ponownego wykorzystania przez instytucje BAM. Szczegóły przedstawia załącznik do OSR <i>Model szacowania kosztów administracyjnych oraz dochodów BAM</i>.</p> <p>Wskazane koszty i dochody (w ujęciu pieniężnym) nie obejmują ewentualnych działań związanych z digitalizacją zasobu (na wniosek) czy ustalaniem statusu prawnoautorskiego zasobu. Ich skala jest niemożliwa do przewidzenia, a ewentualne koszty z tym związane zawsze będą mogły być pokrywane za udostępnienie do ponownego wykorzystania. Stąd obydwie te kategorie zostały uwzględnione w zestawieniu kosztów/korzyści niemierzalnych.</p> <p>Należy podkreślić, iż zgodnie z projektowanymi przepisami podmioty zobowiązane nie są obowiązane do tworzenia informacji sektora publicznego, ich przetwarzania w sposób lub w formie wskazanych we wniosku o ponowne wykorzystywanie oraz sporządzania z nich wyciągów, jeżeli spowoduje to konieczność podjęcia nieproporcjonalnych działań przekraczających proste czynności. Oznaczać to będzie, że nie podmioty nie będą obowiązane m.in. do digitlizowania swoich zasobów na wniosek o ponowne wykorzystywanie. Powyższe zastrzeżenie jest szczególnie istotne bibliotek, archiwów i muzeów ze względu na skalę posiadanych zasobów nie mających postaci cyfrowych. Niemniej wskazanie przykładowego wyliczenia kosztów udostępnienia informacji sektora publicznego, dla których w chwili składania wniosku istnieje kopia i nie istnieje taka kopia, może być przydatne dla adresatów projektowanej regulacji.</p> <p>Narodowe Archiwum Cyfrowe, które realizuje szczególnie dużo zamówień dla podmiotów gospodarczych szacuje, że średni czas realizacji zamówienia w przypadku istnienia kopii cyfrowej wynosi 20-40 min., natomiast w razie jej braku 55-70 min., przy szacowanym koszcie godziny pracy 25 zł. Do tego uwzględnić trzeba koszt wykonania kopii cyfrowej około 0,7 zł (w tym energia, lokal, amortyzacja i konserwacja sprzętu). Jest kalkulacja dla zamówienia pojedynczego obiektu (np. skanu fotografii). Dość znaczny czas realizacji zamówienia (w obu przypadkach) wynika z okoliczności, że zamawiający nie przynosi ze sobą oryginalnego dokumentu, a gdy korzysta z kopii, ma dostęp do wersji wglądowej o niskiej rozdzielczości, więc trzeba dokument albo jego skan wyszukać z repozytoriów archiwum.</p>	

⁴ Szacunkowy koszt ustalono na podstawie doświadczeń własnych, związanych z zamawianiem ekspertyz dotyczących dostępu do informacji publicznej oraz ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego.

Innym przykładem mogą być wyliczenia przygotowane przez Bibliotekę Narodową nakładów BN na digitalizację i udostępnianie obiektów bibliotecznych w Polsce oraz kalkulacja średniego kosztu w 2014 roku. BN oszacowała koszt digitalizacji jednego obiektu bibliotecznego na 0,48 zł – średni koszt digitalizacji jednego obiektu na podstawie całkowitych nakładów BN na digitalizację w 2014 r. i łącznej liczby zdigitalizowanych obiektów (bez rozróżnienia na typ obiektu). Koszt udostępnienia reprodukcji jednego obiektu bibliotecznego wyliczono na 0,37 – średni koszt udostępnienia obiektu bibliotecznego na podstawie całkowitych nakładów na Cyfrową Bibliotekę Narodową Polona w 2014 r. i łącznej liczby obiektów udostępnionych w Polsce w 2014 r. Przedmiotowe wyliczenie obrazuje poniższa tabela:

Działanie	Całkowite nakłady	Liczba obiektów	Średni koszt / obiekt	Liczba skanów	Średni koszt / skan
Digitalizacja	7 341 848 zł	426805	17,20 zł	15203859	0,48 zł
Udostępnianie	3 915 934 zł	305574	12,82 zł	10695090	0,37 zł
RAZEM	11 257 782 zł				

Wykorzystane źródła danych:

1. *Działalność instytucji kultury w Polsce w 2013 r.*, GUS, 2014
2. Biuletyn Informacji Publicznej Naczelnej Dyrekcji Archiwów Państwowych, <http://bip.ap.gov.pl/index.php?idmp=-1>, 2014
3. Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 2 kwietnia 2012 r. w sprawie sposobu i trybu zaliczania bibliotek do niektórych bibliotek naukowych oraz ustalenia ich wykazu (Dz.U. poz. 390)
4. W. Rogowski, W. Springer, *Prawo i ekonomia regulacji otwartego dostępu do publicznych zasobów wiedzy*, ekspertyza dla MAC, 2012
5. S. Szultka (red.), *Kreatywny łańcuch – powiązania sektora kultury i kreatywnego w Polsce*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2014
6. *Cyfrowa przyszłość kreatywnej Polski*, Booz&Company, 2012
7. *Characterization study of the Infomediary Sector*, 2012 Edition
8. *The App Economy*, OECD Digital Economy Papers nr. 230, 2013.
9. Szacunki Narodowego Archiwum Cyfrowego za 2010 rok, dostępne na <http://www.nac.gov.pl/node/502>
10. G. Vickery, *Review of Recent Studies on PSI Re-use and Related Market Developments*, 2011
11. *Economic and Social Impact of the Public Domain: EU Cultural Institutions and the PSI Directive*, MDR Partners na zlecenie Komisji Europejskiej, 2009
12. *Open data in cultural heritage institutions*, D. Dietrich, J. Pekel, 2012
13. *PSI re-use in cultural sector*, Curtis+Cartwright Consulting Ltd
14. *Europeana Whitepaper No. 2: The Problem of the Yellow Milkmaid*, 2011
15. *Sprawozdanie Biblioteki Narodowej za rok 2013*, Biblioteka Narodowa, Warszawa 2014.
16. *Sprawozdanie z działalności Naczelnej Dyrekcji Archiwów Państwowych oraz archiwów państwowych w 2012 r.*, Warszawa 2013.
17. *Tekst uchwały nr 238/2011 Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2011 r. zmieniającej uchwałę w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Kultura+”*.
18. *Cennik usług świadczonych przez Archiwum Państwowe m.st. Warszawy*, BIP AP w Warszawie.
19. GUS, *Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2013*, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/rocznik-statystyczny-rzeczypospolitej-polskiej-2013,2,8.htm>.
20. *Rejestry prowadzone przez Departament Dziedzictwa Kulturowego*, <http://bip.mkidn.gov.pl/pages/rejestry-ewidencje-archiwa-wykazy/departament-dziedzictwa-kulturowego.php>.
21. GUS, *Szkoły wyższe i ich finanse w 2012 r.*, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/edukacja/edukacja/szkoły-wyższe-i-ich-finanse-w-2012-r-,2,9.html>.
22. PBS na zlecenie MAC, *Wpływ cyfryzacji na działanie urzędów administracji publicznej w Polsce w 2013 r.*, https://mac.gov.pl/files/pbs_mac_cyfryzacja_11122013.pdf.

23. GUS, *Zatrudnienie i wynagrodzenie w gospodarce narodowej w 2013 r.*, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/zatrudnienie-wynagrodzenie/zatrudnienie-i-wynagrodzenia-w-gospodarce-narodowej-w-2013-r-1,13.html>.
24. UKSW, *Nadużywanie prawa do informacji publicznej*, wyniki badań zaprezentowane podczas konferencji naukowej „Jawność i ograniczenia jawności publicznych zasobów informacyjnych”, która odbyła się w dniach 20-22 października w Kazimierzu Dolnym.

7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

		Skutki						
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0-10)
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z r.)	duże przedsiębiorstwa							
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe							
	(dodaj/usuń)							
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa	<p>Możliwość wykorzystania informacji sektora publicznego to szansa dla przedsiębiorców, którzy chcą na ich podstawie stworzyć nowe produkty i usługi. Głównym beneficjentem szerszego udostępniania informacji sektora publicznego będą firmy działające w sektorze kultury i kreatywnym. Jego wielkość w Polsce szacowana jest na ok. 4,8% PKB, a liczba podmiotów na 173 tys. W ostatnich latach sektor sukcesywnie zwiększa swój udział w polskim PKB (z 4% w 2009 r. do 4,8% w 2013 r.).⁵</p> <p>Badanie przeprowadzone w Hiszpanii pokazało, że spośród firm opierających swoje produkty na ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego, ok. 10% korzystało właśnie z danych udostępnionych przez muzea, biblioteki i instytucje kultury.⁶ Z kolei według badania przeprowadzonego przez OECD spośród aplikacji mobilnych opartych o ISP 6,8% wykorzystuje zasoby kulturalne.</p>						
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	j.w.						
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	<p>Proponowane rozwiązania są korzystne z punktu widzenia obywateli, bo poszerzają dostęp do informacji sektora publicznego, a także standaryzują ogólne zasady jej ponownego wykorzystywania.</p> <p>W przypadku zdigitalizowanych zasobów, obywatele odczuwają korzyści w dwóch wymiarach. Po pierwsze, oszczędzą czas, dzięki możliwości dotarcia do cyfrowej wersji zasobu. Po drugie, oszczędzą środki, które musieliby wydać, aby dotrzeć do miejsca przechowywania zbioru. Narodowe Archiwum Cyfrowe przeprowadziło badanie, zgodnie z którym oszacowano, że polscy użytkownicy zbiorów „NAC on-line” oszczędzili w ten sposób ponad 83 mln zł. Dodając oszczędności osób z zagranicy, oszczędności oszacowano na ponad 168 mln zł rocznie.⁷</p>						
Niemierzalne	budżet państwa	Ewentualne opłaty, równoważące koszty związane z ustaleniem statusu prawnoautorskiego zasobu oraz ewentualne opłaty związane z digitalizacją zasobu.						
	inne jednostki sektora finansów publicznych	Niektóre instytucje, które digitalizują swoje zasoby, po to, żeby je udostępnić do ponownego wykorzystywania, będą mogły liczyć na dodatkowe finansowanie ze środków publicznych, m.in. w ramach PO PC.						

⁵ S. Szultka (red.), *Kreatywny łańcuch – powiązania sektora kultury i kreatywnego w Polsce*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2014

⁶ *Characterization study of the Infomediary Sector*, 2012 Edition.

⁷ Szacunki NAC za 2010 rok, dostępne na <http://www.nac.gov.pl/node/502>.

		<p>Im łatwiejszy dostęp do informacji sektora publicznego danej instytucji w sieci, tym większe grono jej odbiorców w sieci i poza nią, czyli skuteczniejsze upowszechnianie kultury.</p> <p>Łatwiejszy dostęp do dzieł polskiej kultury umożliwi dotarcie z nią do krajów i środowisk, które inaczej by się z nią nie zetknęły, w tym także np. do Polonii.</p> <p>W serwisie Europeana, otwartej w 2008 r. przez Komisję Europejską wirtualnej biblioteki będącej katalogiem europejskich zasobów kulturowych takich jak np. obrazy, nagrania wideo czy teksty, jest 4,5 mln zasobów z Niemiec i 3,2 mln z Francji – z Polski 1,85 mln obiektów.</p> <p>Z kolei POLONA - projekt Biblioteki Narodowej - uważany jest za wzór na świecie. W CBN do końca 2014 r. znalazło się ponad 430 tys. obiektów (m.in. skanów książek, fotografii, grafik, map) udostępnianych do ponownego użytku, w bardzo wysokiej jakości pozwalającej zobaczyć najdrobniejsze detale.</p>
--	--	---

<p>Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń ustawy</p>	<p>Patrz pkt 6.</p>
--	---------------------

8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

nie dotyczy

Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegóły w odwróconej tabeli zgodności).

tak
 nie
 nie dotyczy

zmniejszenie liczby dokumentów
 zmniejszenie liczby procedur
 skrócenie czasu na załatwienie sprawy
 inne: ujednoczenie procedury dostępu do nowych kategorii informacji sektora publicznego

zwiększenie liczby dokumentów
 zwiększenie liczby procedur
 wydłużenie czasu na załatwienie sprawy
 inne:

Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektronizacji.

tak
 nie
 nie dotyczy

Komentarz:

Projekt nie powoduje zmiany obciążeń regulacyjnych dla przedsiębiorców i obywateli. Korzystną zmianą dla nich będzie ujednoczenie procedury dostępu do nowych kategorii informacji sektora publicznego, czego efektem będzie spodziewana oszczędność czasu.

Projekt zwiększa obciążenia regulacyjne podmiotów objętych regulacją: muzeów, bibliotek publicznych i naukowych oraz archiwów państwowych. Będą one podlegały wszelkim obowiązkom związanym z udostępnianiem informacji sektora publicznego (w tym m.in.: obsługa wniosków, wskazywanie warunków ponownego wykorzystywania, formułowanie ofert, przedstawianie sposobu obliczania opłat).

Ponadto w zakresie rozwiązań wykraczających poza bezwzględnie wymagane przepisami wdrażanej dyrektywy 2013/37/UE wprowadzona zostanie możliwość uzyskania cyklicznego dostępu do informacji sektora publicznego w celu ponownego wykorzystywania na podstawie jednorazowo złożonego wniosku w ciągu 12 miesięcy. Rozwiązanie to będzie należało do fakultatywnych sposobów udostępniania informacji sektora publicznego przez podmiot zobowiązany, co oznacza, że podmiot ten może, lecz nie musi zapewnić taką formę dostępu. Chodzi wyłącznie o dostęp bezpośredni w czasie rzeczywistym (on-line) do informacji sektora publicznego gromadzonych i przechowywanych w systemie teleinformatycznym podmiotu zobowiązanego. Rozwiązanie to nie polega na reprodukowaniu informacji sektora publicznego utrwalonych w postaci papierowej lub na informatycznych nośnikach danych.

9. Wpływ na rynek pracy

Nie przewiduje się istotnego wpływu na rynek pracy. Regulacja może potencjalnie pozytywnie oddziaływać na podmioty, chcące tworzyć nowe produkty i usługi na podstawie informacji sektora publicznego. Możliwość wykorzystania informacji sektora publicznego to szansa dla przedsiębiorców, którzy chcą na ich podstawie stworzyć nowe produkty i usługi. Głównym beneficjentem szerszego udostępniania informacji sektora publicznego będą firmy działające w sektorze kultury i kreatywnym.

10. Wpływ na pozostałe obszary

<input type="checkbox"/> środowisko naturalne	<input type="checkbox"/> demografia	<input checked="" type="checkbox"/> informatyzacja
<input type="checkbox"/> sytuacja i rozwój regionalny	<input type="checkbox"/> mienie państwowe	<input type="checkbox"/> zdrowie
<input type="checkbox"/> inne:		

Omówienie wpływu	Regulacja może mieć wpływ na rozwój i tworzenie repozytoriów cyfrowych dzięki, którym możliwe będzie bezwzględne udostępnianie informacji sektora publicznego do ponownego wykorzystywania przy czym projektowana ustawa nie obciąża podmiotów zobowiązanych do rozwijania funkcjonalności istniejących repozytoriów ani tworzenia repozytoriów przez podmioty, które ich nie posiadają.
------------------	--

11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Planowany orientacyjny termin w życie ustawy to I kwartał 2016 r. Ustawa wejdzie w życie po upływie 3 miesięcy od dnia jej ogłoszenia.

Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji w ciągu 6 miesięcy po ogłoszeniu ustawy zleci opracowanie podręcznika na temat ponownego wykorzystywania dla instytucji kultury (bibliotek, archiwów i muzeów), które dotychczas nie udostępniały swoich zasobów na cele ponownego wykorzystywania.

12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

Komisja Europejska przeprowadzi przegląd stosowania dyrektywy 2013/37/UE przed dniem 18 lipca 2018 r. Ponadto co 3 lata państwa członkowskie mają przedstawiać KE sprawozdanie na temat dostępności informacji sektora publicznego do ponownego wykorzystywania, warunków ich udostępniania oraz praktyk w zakresie środków odwoławczych. Na podstawie tych sprawozdań, które będą publicznie dostępne, zostanie przeprowadzony przegląd stosowania przepisów o opłatach za ponowne wykorzystywanie.

Niezależnie od powyższego minister właściwy do spraw informatyzacji po upływie 2 lat od wejścia w życie projektowanej ustawy dokona przeglądu jej stosowania, a w szczególności dokona analizy potrzeby potencjalnych zmian przepisów.

13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)

Załącznik - Model szacowania kosztów administracyjnych oraz dochodów BAM.

ZAŁĄCZNIK DO OSR DO PROJEKTU USTAWY O PONOWNYM WYKORZYSTANIU INFORMACJI SEKTORA PUBLICZNEGO

MODEL SZACOWANIA KOSZTÓW ADMINISTRACYJNYCH I DOCHODÓW BAM, WYNIKAJĄCYCH Z PROJEKTOWANYCH ZAPISÓW USTAWY O PONOWNYM WYKORZYSTANIU ISP

PODSTAWOWE ZAŁOŻENIA MODELU

Projekt ustawy zakłada rozszerzenie obowiązku udostępniania informacji sektora publicznego na:

1. reprodukcje materiałów bibliotecznych w rozumieniu art. 5 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach oraz inne materiały służące realizacji zadań bibliotek, o których mowa w art. 4 tej ustawy;
2. wizerunki muzealiów, o których mowa w art. 25a ustawy z dnia 21 stycznia 1997 r. o muzeach, oraz inne materiały służące realizacji celów, o których mowa w art. 1 tej ustawy;
3. materiały archiwalne w rozumieniu art. 1 ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach oraz inne materiały służące realizacji celów, o których mowa w art. 2 ust. 1 tej ustawy.

Wyżej wskazanemu obowiązkowi podlegać będą biblioteki publiczne, biblioteki naukowe prowadzone przez jednostki należące do sektora publicznego, publiczne muzea oraz państwowe archiwa (w skrócie BAM).

Skala kosztów związanych z wypełnieniem nowego obowiązku informacyjnego wynikającego z projektowanych przepisów jest obecnie nieznana. Aby ją oszacować, niezbędne jest zbadania wielkości objętego regulacją sektora oraz przyjęcie szeregu założeń dotyczących kosztu dla pojedynczej instytucji:

1. liczby wniosków o udostępnienie informacji sektora publicznego do ponownego wykorzystania (szacowanie popytu);
2. pracochłonności, związanej z obsługą takiego wniosku;
3. kosztu pracy związanego z obsługą wniosku.

Poniższy model szacuje koszty wynikające z administracyjnej obsługi wniosków o ponowne wykorzystanie (koszty administracyjne związane z nowym obowiązkiem informacyjnym). Dodatkowo możliwe będzie wykorzystywanie informacji sektora publicznego, udostępnionych publicznie (strony internetowe, repozytoria etc.). Model nie szacuje natomiast kosztów związanych z wykonaniem czynności technicznych służących przetworzeniu informacji sektora publicznego do formatu technicznego wymaganego we wniosku (np. digitalizacja określonego materiału bibliotecznego). Oszacowanie takiego globalnego kosztu nie jest możliwe, jednak instytucje BAM będą mogły zawsze te koszty uwzględnić w swojej ofercie. Warto zaznaczyć także, że projekt nie nakłada obowiązku realizacji wniosku, który wymaga wykonania czynności, wykraczających poza proste operacje na informacji.

WIELKOŚĆ I CHARAKTERYSTYKA SEKTORA BAM, OBJĘTEGO PROJEKTOWANĄ REGULACJĄ

Sektor BAM charakteryzuje się dużą różnorodnością. Poszczególne instytucje różnią się pod względem wielkości i wartości posiadanych zasobów, zatrudnienia, formy prawnej, źródeł finansowania. Na potrzeby analizy, instytucje należące do tego sektora podzielono na dwie grupy:

1. instytucje z bardzo dużymi i wartościowymi zbiorami, o szczególnym znaczeniu dla kultury i nauki w Polsce (dalej „instytucje duże”);
2. pozostałe instytucje.

Podział taki wydaje się uzasadniony ze względu na fakt, że w przypadku instytucji o największych i najważniejszych zasobach należy oczekiwać znacznie większego popytu na informację sektora publicznego niż w przypadku instytucji pozostałych. Przykładowo, dla bibliotek samorządowych 10% największych bibliotek posiada blisko połowę całego księgozbioru¹, a więc zapewne wiele obiektów, które nie są możliwe do znalezienia w mniejszych instytucjach. W dalszej części notatki dokonano podziału na cztery podstawowe grupy podmiotów objęte projektowaną regulacją: biblioteki publiczne, biblioteki naukowe, archiwa państwowe i muzea publiczne. Nieco inne podejście zastosowano

¹ Obliczenia własne na podstawie danych Banku Danych Lokalnych.

przy przyporządkowaniu tych podmiotów do sektorów (np. „inne jednostki sektora finansów publicznych”), stosownie do wymogów testu regulacyjnego.

BIBLIOTEK PUBLICZNE

Zgodnie z danymi GUS² w Polsce działa 8112 bibliotek publicznych. Statystyka uwzględnia zarówno biblioteki główne, jak i filie. Do bibliotek publicznych (zgodnie z ustawą z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach) należą biblioteki jednostek samorządu terytorialnego oraz Biblioteka Narodowa.

Szczególne miejsce w systemie bibliotek publicznych zajmują biblioteki wskazane w rozporządzeniu Ministra Kultury i Sztuki z dnia 6 marca 1997 r. w sprawie wykazu bibliotek uprawnionych do otrzymywania egzemplarzy obowiązkowych poszczególnych rodzajów publikacji oraz zasad i trybu ich przekazywania. Rozporządzenie wskazuje najważniejsze polskie biblioteki, które otrzymują wszystkie wydawane w Polsce dzieła. Wykaz zawiera dwie listy: listę bibliotek uprawnionych do otrzymywania wszystkich egzemplarzy obowiązków oraz listę bibliotek uprawnionych do otrzymywania publikacji o tematyce regionalnej. Na pierwszej liście jest 5 bibliotek publicznych, na drugiej 7 bibliotek publicznych. Zgodnie z przywołanym rozporządzeniem, a także wcześniejszymi aktami w tym zakresie krąg podmiotów uprawnionych do otrzymywania egzemplarzy obowiązkowych jest od lat zbliżony.

Wszystkie biblioteki publiczne uprawnione do otrzymywania egzemplarza obowiązkowego zostały zaliczone do grupy instytucji dużych. Biblioteki nienależące do tej grupy zostały zaliczone do instytucji pozostałych.

BIBLIOTEK NAUKOWE

Zgodnie z danymi GUS³ do bibliotek naukowych w 2012 r. należało 1087 podmiotów, w tym:

1. Biblioteka Narodowa
2. 871 bibliotek szkół wyższych
3. 68 bibliotek PAN
4. 105 bibliotek jednostek badawczo-rozwojowych⁴
5. 13 bibliotek publicznych
6. 29 innych bibliotek

Statystyka dotyczy zarówno bibliotek głównych, jak i bibliotek podległych (oddziałowych, zakładowych).

Z kolei ustawa o bibliotekach wskazuje 5 głównych grup bibliotek naukowych:

1. Biblioteka Narodowa;
2. biblioteki, których organizatorami są szkoły wyższe;
3. biblioteki, których organizatorem jest Polska Akademia Nauk;
4. biblioteki, których organizatorami są instytuty badawcze;
5. inne biblioteki (ich wykaz określony jest w rozporządzeniu MKiDN w sprawie sposobu zaliczania bibliotek do niektórych bibliotek naukowych oraz ustalenia ich wykazu).

Aby oszacować zakres podmiotów objętych projektowaną regulacją, niezbędne jest wydzielenie z powyższej grupy bibliotek, dla których organizatorem jest instytucja zobowiązana do udostępniania informacji sektora publicznego w myśl projektowanej regulacji. Będą to: biblioteki PAN, biblioteki instytutów badawczych, biblioteki uczelni publicznych oraz inne biblioteki, dla których organizatorem jest instytucja publiczna.

Odnosnie ostatniej kategorii, lista bibliotek znajduje się w rozporządzeniu Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 2 kwietnia 2012 r. w sprawie sposobu zaliczania bibliotek do niektórych bibliotek naukowych oraz ustalenia ich wykazu,. Rozporządzenie wskazuje 27 takich instytucji. Wśród nich 14 bibliotek to biblioteki publiczne,

² GUS, *Działalność instytucji kultury w Polsce w 2013 r.*, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/kultura-turystyka-sport/kultura/dzialalnosc-instytucji-kultury-w-polsce-w-2013-r-3,5.html>.

³ GUS, *Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2013*, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/rocznik-statystyczny-rzeczypospolitej-polskiej-2013,2,8.htm>.

⁴ Ta nazwa kategorii podmiotów wykorzystywana w opracowaniach GUS będzie w dalszej części zastąpiona nazwą „instytuty badawcze”, zgodnie z przepisami, które co do zasady przekształciły jednostki badawczo rozwojowe w instytuty badawcze (por. art. 49 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące system nauki) do działania w ramach nowego ustroju, określonego ustawą z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych.

11 bibliotek to inne biblioteki prowadzone przez jednostki publiczne, natomiast 2 biblioteki to biblioteki niepubliczne.

Największą trudność metodologiczną sprawia wskazanie wśród wszystkich bibliotek prowadzonych przez uczelnie, tych prowadzonych przez uczelnie publiczne (przywołana statystyka dotyczy zarówno bibliotek głównych, jak i bibliotek wydziałowych). GUS nie prowadzi takiego rozróżnienia. Dlatego, na potrzeby analizy, należy przyjąć pewne założenia. Zgodnie z danymi GUS⁵ w roku akademickim 2011/2012 w Polsce funkcjonowało 453 szkół wyższych, z tego 132 było uczelniami publicznymi, a 321 uczelniami niepublicznymi. Jednocześnie do uczelni publicznych uczęszczało 72,6% studentów. Dane te wskazują na znacznie większą przeciętną skalę działalności uczelni publicznych niż niepublicznych. Na potrzeby modelu założono, że wszystkie uczelnie niepubliczne mają jedną główną bibliotekę, bez bibliotek wydziałowych. W konsekwencji, liczbę bibliotek naukowych, prowadzonych przez publiczne uczelnie wyższe, szacuje się na 550.

Przy tak zdefiniowanych założeniach, liczbę bibliotek naukowych objętych projektowaną ustawą szacuje się na 749 (Biblioteka Narodowa, 550 bibliotek prowadzonych przez uczelnie publiczne, 68 bibliotek PAN, 105 bibliotek instytutów badawczych, 14 bibliotek publicznych, 11 innych bibliotek naukowych prowadzonych przez inne instytucje zobowiązane).

Podobnie jak w przypadku bibliotek publicznych, także w przypadku bibliotek naukowych, za instytucje duże uznano biblioteki naukowe znajdujące się w wykazie bibliotek uprawnionych do otrzymywania egzemplarzy obowiązkowych poszczególnych rodzajów publikacji. Wśród 23 wszystkich bibliotek uprawnionych aż 19 ma status biblioteki naukowej. Wśród nich 8 to biblioteki o statusie jednocześnie biblioteki naukowej i biblioteki publicznej, a 11 to biblioteki jedynie o statusie bibliotek naukowych.

Biblioteki poza wskazanego grona (bibliotek uprawnionych do otrzymywania egzemplarzy obowiązkowych) zostały zaliczone do instytucji pozostałych.

Tabela 1: Biblioteki naukowe prowadzone przez podmioty objęte projektowaną regulacją

Typ bibliotek	Szacowana liczba bibliotek w grupie
Biblioteka Narodowa	1
Biblioteki uczelni publicznych	550
Biblioteki PAN	68
Biblioteki instytutów badawczych	105
Biblioteki publiczne (inne niż BN)	14
Biblioteki innych instytucji zobowiązanych	11

MUZEA PUBLICZNE

Liczbę muzeów publicznych ustalono na podstawie wykazów Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego⁶. W wykazie muzeów państwowych figuruje 21 instytucji, w wykazie muzeów samorządowych 306 instytucji, a w wykazie muzeów współprowadzonych 15 jednostek (razem 342 podmioty). Szczególne miejsce w polskim systemie muzealnym zajmują jednostki wpisane do Państwowego Rejestru Muzeów. Zgodnie z ustawą z dnia 21 listopada 1996 r o muzeach, muzea takie powinny m.in. posiadać zbiory o szczególnym znaczeniu dla dziedzictwa kultury oraz charakteryzować się wysokim poziomem merytorycznej działalności.

⁵ GUS, *Szkoły wyższe i ich finanse w 2012 r.*, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/edukacja/edukacja/szkoły-wyższe-i-ich-finance-w-2012-r-,2,9.html>.

⁶ Rejestry prowadzone przez Departament Dziedzictwa Kulturowego, <http://bip.mkidn.gov.pl/pages/rejestry-ewidencje-archiwawykazy/departament-dziedzictwa-kulturowego.php>.

Wśród wyżej wskazanych muzeów publicznych 119 zostało wpisanych do Państwowego Rejestru Muzeów i te instytucje zostały zakwalifikowane do grupy instytucji dużych. Muzea nie należące do tej grupy (223 instytucje) zostały zaliczone do grupy instytucji pozostałych.

ARCHIWA

W Polsce sieć archiwów państwowych składa się z 34 podmiotów: Naczelnej Dyrekcji Archiwów Państwowych oraz 33 archiwów podległych (Archiwum Główne Akt Dawnych, Archiwum Akt Nowych, Narodowe Archiwum Cyfrowe, 30 regionalnych archiwów państwowych). Wszystkie te 33 jednostki, z uwagi na szeroką skalę działalności, znaczące i unikalne (nie występujące w innych archiwach) zasoby, zostały zaliczone do grupy instytucji dużych.

INSTYTUCJE BAM PODLEGAJĄCE PROJEKTOWANYM PRZEPISOM- ZESTAWIENIE ZBIORCZE

Łączna szacowana liczba instytucji BAM, które zostaną objęte projektowanymi przepisami, została przedstawiona poniżej. Kategoria bibliotek publicznych i bibliotek naukowych obejmuje 14 jednostek wspólnych (zaliczanych zarówno do bibliotek publicznych, jak i bibliotek naukowych). Podwójne uwzględnienie tych danych w modelu analitycznym powodować będzie zawyżanie prognozy kosztów. Dlatego na potrzeby budowy modelu przygotowano drugie zestawienie, eliminujące z grona bibliotek naukowych bibliotek publiczne.

Tabela 2: Liczba instytucje BAM objęte projektowaną regulacją w podziale na podsektory (dublujące się dane).

Typ instytucji	Szacowana liczba instytucji dużych	Szacowana liczba instytucji pozostałych	Łączna liczba instytucji w grupie
Biblioteki publiczne	12	8100	8112
Biblioteki naukowe	19	730	749
Muzea publiczne	119	223	342
Archiwa państwowe	33	0	33

Tabela 3: Liczba instytucje BAM objęte projektowaną regulacją w podziale na podsektory (wyeliminowano dublowanie się danych- do bibliotek naukowych nie zaliczono bibliotek uwzględnionych w grupie bibliotek publicznych)

Typ instytucji	Szacowana liczba instytucji dużych	Szacowana liczba instytucji pozostałych	Łączna liczba instytucji w grupie
Biblioteki publiczne	12	8100	8112
Biblioteki naukowe	11	723	734
Muzea publiczne	119	223	342
Archiwa państwowe	33	0	33
Razem	175	9046	9221

ZAŁOŻENIA DO PROGNOZY LICZBY WNIOSKÓW O PONOWNE WYKORZYSTANIE INFORMACJI SEKTORA PUBLICZNEGO

Do tej pory większość zasobów instytucji BAM, nie podlegało obowiązkom wynikającym z ustawy o dostępie do informacji publicznej, zarówno w zakresie udostępniania informacji publicznej, jak i udostępniania ISP do ponownego wykorzystania. Stąd nie jest możliwe prognozowanie wielkości popytu na podstawie danych historycznych. Konieczne jest w tym przypadku wskazanie najbardziej adekwatnej grupy porównawczej (benchmarku), który pomógłby oszacować potencjalną liczbę wniosków dla tej nowej kategorii podmiotów.

Badanie „Wpływ cyfryzacji na działanie urzędów administracji publicznej w Polsce w 2013 r.”⁷ zawiera dane dotyczące liczby wniosków o udostępnienie informacji publicznej, wpływających do urzędów centralnych i samorządowych w Polsce. W okresie od stycznia do października 2013 r. do urzędów administracji państwowej wpłynęło (średnio na jeden urząd) 98,3 wniosku. W przypadku urzędów administracji samorządowej wskaźnik ten wynosi z kolei 40,6 wniosku. Ekstrapolując wyniki z 10 miesięcy na okres całego roku, można przyjąć, że do urzędu administracji państwowej w 2013 roku wpłynęło ok. 118 wniosków, a do urzędu administracji samorządowej ok. 49 wniosków.

Na potrzeby modelu przyjęto, że punktem wyjścia do szacowania możliwej liczby wniosków o ponowne wykorzystanie dla dużych instytucji BAM będzie liczba wniosków wpływających do urzędów administracji państwowej, a dla pozostałych instytucji liczba wniosków wpływających do urzędów administracji samorządowej. Jednocześnie specyfika sektora BAM wskazuje, że rozbieżność popytu na zasoby instytucji dużych i popytu na zasoby instytucji pozostałych może być zdecydowanie silniejsza niż ma to miejsce w przypadku wniosków w trybie UDIP. Dlatego przyjęto dodatkowe wskaźniki korygujące model:

1. wskaźnik wynoszący 2 dla instytucji dużych. Do tej grupy należą najważniejsze instytucje BAM, o największym potencjale organizacyjnym, dysponujące najbardziej cennymi zasobami. Projektowana ustawa najsilniej wpłynie na ich funkcjonowanie. W przypadku tych instytucji należy oczekiwać największej ilości wniosków o ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego. Dlatego przyjęto, że średnia liczba składanych wniosków w takich instytucjach będzie dwukrotnie większa niż średnia liczba wniosków UDIP w instytucjach centralnych.
2. Wskaźnik wynoszący 0,1 dla instytucji pozostałych. Do tej grupy należą przede wszystkim niewielkie jednostki, o ograniczonym potencjale organizacyjnym. Zasoby tych jednostek mają znacznie mniejsze znaczenie w kontekście ponownego wykorzystania. Większość instytucji w tej grupie stanowią małe gminne biblioteki (w 60% gmin w Polsce liczba pracowników bibliotek nie przekracza pięciu⁸). W przypadku tych instytucji wnioski o ponowne wykorzystanie powinny mieć raczej charakter incydentalny. Dlatego przyjęto średnią liczbę składanych wniosków w takich instytucjach będzie dziesięciokrotnie niższa w średnią liczbę wniosków UDIP w urzędach administracji samorządowej.

Przy wyżej wskazanych założeniach, **liczbę wniosków o ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego w przypadku instytucji dużych szacuje się na 236 na jedną instytucję w ciągu roku, a w przypadku instytucji pozostałych na 5 na jedną instytucję w ciągu roku.** Przyjęto że liczba wniosków o udostępnienie ISP będzie stała w latach objętych prognozą.

ZAŁOŻENIA DO WYLICZENIA KOSZTU OBSŁUGI JEDNEGO WNIOSKU

Wyliczenie kosztu obsługi jednego wniosku wymaga wyznaczenia dwóch podstawowych współczynników. Pierwszym współczynnikiem jest średnia stawka godzinowa pracownika obsługującego wniosek. Drugim natomiast jest średni czas, niezbędny do obsługi jednego wniosku

Zgodnie z danymi GUS⁹ w 2013 r. przeciętne wynagrodzenie miesięczne w sektorze działalności związanej z kulturą, rozrywką i rekreacją (w sferze budżetowej) wyniosło 3 151,22 zł. Licząc razem z kosztami pracodawcy, średnie miesięczne koszty pracy wyniosły 3 710,24 zł¹⁰. Zakładając, że pracownik sektora przepracowuje średnio miesięcznie 160 godzin, godzinny koszt jego pracy wynosi 23,19 zł. Na potrzeby modelu przyjęto, że średni czas niezbędny do

⁷ PBS na zlecenie MAC, *Wpływ cyfryzacji na działanie urzędów administracji publicznej w Polsce w 2013 r.*, https://mac.gov.pl/files/pbs_mac_cyfryzacja_11122013.pdf.

⁸ Obliczenia własne na podstawie danych Banku Danych Lokalnych.

⁹ GUS, *Zatrudnienie i wynagrodzenie w gospodarce narodowej w 2013 r.*, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/zatrudnienie-wynagrodzenie/zatrudnienie-i-wynagrodzenia-w-gospodarce-narodowej-w-2013-r-,1,13.html>.

¹⁰ Obliczenia własne, przyjęto stawkę ubezpieczenia wypadkowego w wysokości 0,93%, zgodnie z wytycznymi ZUS, dotyczącymi tego typu działalności.

obsługi jednego wniosku wynosi 2 godziny. Taki średni czas przygotowania informacji publicznej na jeden wniosek został ustalony w badaniu ekspertów UKSW *Nadużywanie prawa do informacji publicznej*¹¹.

W konsekwencji, średni koszt obsługi jednego wniosku o ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego szacuje się na 46,38 zł.

MODEL WYLICZAJĄCY KOSZTY OBSŁUGI ADMINISTRACYJNEJ W PERSPEKTYWIE 10-LETNIEJ

Wskazane powyżej dane oraz założenia umożliwiają oszacowanie kosztów administracyjnych udostępniania informacji sektora publicznego do ponownego wykorzystania w roku bazowym (2014).

Średni roczny koszt obsługi wniosków o ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego dla instytucji dużej szacuje się na 10 954,21zł rocznie. Wskaźnik ten obliczono, mnożąc średni jednostkowy koszt obsługi wniosku przez prognozowaną liczbę wniosków wpływających do instytucji dużej.

Średni roczny koszt obsługi wniosków o ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego dla instytucji należącej do kategorii pozostałe szacuje się na 231,89zł rocznie. Wskaźnik ten obliczono, mnożąc średni jednostkowy koszt obsługi wniosku przez prognozowaną liczbę wniosków wpływających do instytucji pozostałych.

Łączne koszty w roku bazowym (2014) dla instytucji BAM szacuje się na ok. 4 013 tys. zł. Obliczono je mnożąc średni roczny koszt obsługi wniosków dla instytucji dużych i pozostałych przez liczbę tych instytucji. Szczegóły przedstawia poniższa tabela.

Tabela 4: Szacowany koszt obsługi wniosków w podziale na poszczególne podsektory w roku bazowym w tys. PLN.

Typ Instytucji	Szacowany koszt Instytucji dużych	Szacowany koszt instytucji pozostałych	Łączny koszt instytucji w grupie
Biblioteki publiczne	131	1 878	2 010
Biblioteki naukowe	120	168	288
Muzea publiczne	1 302	52	1 354
Archiwa państwowe	361	0	361
Razem	1 915	2 098	4013

Model zakłada, że w kolejnych latach koszty nie ulegną zmianie (przy założeniu przedstawienia ich w cenach stałych z 2014 r.).

Tabela 5: Prognoza kosztów administracyjnych obsługi wniosków w latach 2015-2024 (w cenach stałych z 2014 r.) w tys. PLN

Rok	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Koszt (w tys. PLN)	4 013	4 013	4 013	4 013	4 013	4 013	4 013	4 013	4 013	4 013

PODMIOTY OBJĘTE REGULACJĄ WEDŁUG SEKTORÓW

Projekt regulacji oddziałuje przede wszystkim na inne jednostki sektora finansów publicznych – państwowe i samorządowe osoby prawne zaliczane do sektora finansów publicznych. Są nimi biblioteki oraz muzea działające w

¹¹ Wyniki badania zaprezentowano podczas konferencji naukowej „Jawność i ograniczenia jawności publicznych zasobów informacyjnych”, która odbyła się w dniach 20-22 października w Kazimierzu Dolnym. Pełne wyniki badania, omawiane podczas konferencji, do tej pory nie zostały opublikowane.

formie państwowych lub samorządowych instytucji kultury, a także te spośród bibliotek naukowych, które funkcjonują w ramach uczelni publicznych i Państwowej Akademii Nauk oraz tworzonych przez nią jednostek organizacyjnych. Powyższe jednostki są organizacyjne wyodrębnione z budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Podstawą działalności każdego z takich podmiotów sektora finansów publicznych jest roczny plan finansowy obejmujący przychody i koszty. Wśród przychodów znajdują się środki finansowe otrzymane z budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządów terytorialnego, ale również przychody własne, wypracowane w związku z prowadzoną działalnością (np. odpłatnym udostępnieniem zasobów kultury, za wykonaną reprodukcję kserograficzną czy z tytułu dzierżawy pomieszczeń). UFP dopuszcza w art. 52 ust. 2 pkt 2 zwiększenie kosztów takiego podmiotu, jeżeli zrealizował on przychody wyższe od prognozowanych, a zwiększenie kosztów nie spowoduje zwiększenia dotacji z budżetu lub zwiększenia planowanego stanu zobowiązań.

Znacznie mniej liczną grupę podmiotów, na którą będą oddziaływać proponowane rozwiązania są działające w formie państwowych jednostek budżetowych archiwa państwowe, a także te spośród bibliotek naukowych, które prowadzą działalność w ramach tej formy organizacyjno-prawnej sektora finansów publicznych. Do grupy tych podmiotów należą: archiwa państwowe oraz wybrane biblioteki naukowe (Centralna Biblioteka Wojskowa, Główna Biblioteka Komunikacyjna, Biblioteka Sejmowa, Centralna Biblioteka Statystyczna oraz Główna Biblioteka Pracy i Zabezpieczenia Społecznego). Państwowe jednostki budżetowe nie posiadają osobowości prawnej. Są w całości objęte budżetem państwa: pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu państwa, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek dochodów budżetu państwa (art. 11 ust. 1 UFP). Oznacza to, że dochody pozyskane dzięki prowadzonej działalności nie mogą być wykorzystane do pokrycia ich wydatków. Wydatki państwowych jednostek budżetowych stanowią nieprzekraczalny limit (art. 52 ust. 1 pkt 2 UFP) i mogą ulec zwiększeniu tylko w sytuacji, w której właściwy im dysponent budżetu państwa zwiększy limit wydatków, przyznając dodatkowe środki.

Dodatkowo, wśród podmiotów objętych regulacją jest jedna instytucja, finansowana bezpośrednio z budżetu JST- Pedagogiczna Biblioteka Wojewódzka im. Hugona Kołłątaja w Krakowie, będąca jednostką budżetową województwa małopolskiego.

Projekt wpływa również na inne instytucje BAM, nie objęte ustawą o finansach publicznych. Dotyczy to przede wszystkim tych spośród instytutów badawczych, w obrębie których funkcjonują biblioteki naukowe. Zgodnie z art. 9 ust. 1 pkt 14 UFP instytuty te nie są zaliczane do sektora finansów publicznych. W myśl ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych, posiadają one osobowość prawną i mogą pozyskiwać przychody własne z prowadzonej działalności, a także otrzymywać m.in. dotacje budżetowe.

Dodatkowo, projektowana regulacja swoim zasięgiem obejmuje także Centralną Bibliotekę Narodowego Banku Polskiego, wchodzącą w skład struktury banku centralnego. NBP, podobnie jak instytuty badawcze, nie należy do sektora finansów publicznych.

Tabela 5: Szacowana liczebność instytucji BAM objętych regulacją w ramach poszczególnych podsektorów sektora publicznego oraz prognozowany roczny koszt w tych podsektorach (w tys. PLN)

Podsektor	Liczba instytucji dużych	Liczba instytucji pozostałych	Liczba instytucji łącznie	Koszt w roku bazowym	Zakres podmiotowy
Budżet państwa	34	4	38	373	Archiwa, biblioteki naukowe działające w ramach państwowych jednostek budżetowych.
Budżet JST	0	1	1	0	Pedagogiczna Biblioteka Wojewódzka im. Hugona Kołłątaja w Krakowie.
Inne jednostki SFP	141	8935	8976	3 615	Muzea publiczne, biblioteki publiczne, biblioteki

					prowadzone przez uczelnie publiczne, biblioteki prowadzone przez PAN, inne biblioteki naukowe prowadzone w formie instytucji kultury.
Pozostałe jednostki BAM nie należące do sektora finansów publicznych	0	106	106	25	Biblioteki naukowe instytutów badawczych, biblioteka NBP.
Razem	175	9046	9221	4 013	

Tabela 6: Prognozowane koszty administracyjne w okresie 10 lat od wejścia w życie projektu (w tys. PLN w cenach stałych z 2014 r.)

Podsektor	1	2	3	4	5	10	łącznie (1-10)
Budżet państwa	373	373	373	373	373	373	3 731
Budżet JST	0	0	0	0	0	0	2
Inne jednostki SFP	3 615	3 615	3 615	3 615	3 615	3 615	36 152
Pozostałe jednostki BAM nie należące do sektora finansów publicznych	25	25	25	25	25	25	246
Razem	4 013	4 013	4 013	4 013	4 013	4 013	40 131

WPLYW PROJEKTOWANEJ REGULACJI NA DOCHODY INSTYTUCJI BAM

W odniesieniu do zasobów, których dotyczyć będzie wniosek dotyczący ponownego wykorzystania (w tym tych, dla których nie istnieje jeszcze kopia cyfrowa) muzeum będzie mogło odzyskać koszty ponoszone w związku z udostępnieniem poprzez nałożenie opłaty w wysokości kosztów bezpośrednich i dodatkowo doliczając „rozsądny zwrot z inwestycji”.

Taki mechanizm sprawi, że koszty udostępniania powinny być, co do zasady, równoważone wpływami z tego tytułu. Ewentualna nadwyżka kosztów związanych z ponownym wykorzystaniem ISP nad przychodami będzie pochodną sytuacji, w której po wpłynięciu wniosku o udostępnienie zasobu do ponownego wykorzystania instytucja dokona wyceny a następnie wnioskodawca na tym etapie zrezygnuje. Powstanie zatem koszt, który nie będzie bezpośrednio zrekompensowany. Z drugiej strony jednak, muzea będą mogły pobierać opłaty, przekraczające koszty udostępniania. W konsekwencji, wpływy powinny równoważyć koszty instytucji zobowiązanych.

Tabela 7: Prognozowane dochody z opłat za udostępnienie w okresie 10 lat od wejścia w życie projektu (w tys. PLN w cenach stałych z 2014 r.)

Podsektor	1	2	3	4	5	10	łącznie (1-10)
Budżet państwa	373	373	373	373	373	373	3 730
Budżet JST	0	0	0	0	0	0	2
Inne jednostki SFP	3 615	3 615	3 615	3 615	3 615	3 615	36 152
Pozostałe jednostki BAM nie należące do sektora finansów publicznych	25	25	25	25	25	25	246
Razem	4 013	4 013	4 013	4 013	4 013	4 013	40 131

WPŁYW DIGITALIZACJI NA KOSZTY ADMINISTRACYJNE PONOWNEGO WYKORZYSTYWANIA ISP

Analizując wpływ projektowanych rozwiązań na instytucje BAM, należy pamiętać o postępującej digitalizacji zasobów kulturowych. W miarę udostępniania coraz większej liczby zasobów w formie cyfrowej maleć powinna liczba składanych wniosków o ponowne wykorzystanie i tym samym ograniczane będą koszty związane z obsługą tych wniosków. Przykładowo, wraz z postępującą digitalizacją zasobów będących w posiadaniu Biblioteki Narodowej i z udostępnianiem ich w internecie w ramach Cyfrowej Biblioteki Narodowej Polona (ok. 27 tys. dokumentów w 2009 r., ok. 163 tys., dokumentów w 2013 r.¹²) zmniejsza się liczba odwiedzających ją czytelników (ok. 150 tys. w 2009 r., ok. 103 tys. w 2013 r.¹³).

Dodać należy, że prowadzone prace digitalizacyjne koncentrują się w pierwszej kolejności na zasobach o największej wartości kulturowej i historycznej. Udostępnienie cyfrowych wersji tych zasobów w internecie powinno w dużym stopniu zaspokoić popyt odbiorców i, w konsekwencji, zmniejszyć liczbę składanych do instytucji BAM wniosków o ponowne wykorzystanie ISP.

¹² Sprawozdanie Biblioteki Narodowej za rok 2013, Biblioteka Narodowa 2014, s. 100.

¹³ *Ibidem*, s. 70.