

dr Mariusz Maciejewski  
Zakład Prawa Administracyjnego  
Instytut Nauk Prawnych  
Polska Akademia Nauk  
ul. Nowy Świat 72  
00-330 Warszawa  
tel. 601 292 501  
[m.maciejewski2@wp.pl](mailto:m.maciejewski2@wp.pl)

## **Prawo dostępu do informacji publicznej a ochrona prawnoautorska utworów**

### **Spis treści**

Wstęp.....	1
Granica między prawem własności intelektualnej a prawem dostępu.....	3
Normy równoległe i licencja ustawowa.....	5
Zakończenie.....	7

### **Wstęp**

Zgodnie z art. 2 Konstytucji RP, Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym. Jednym z fundamentów ustroju demokratycznego jest instytucja prawna dostępu do informacji publicznej. To istotne znaczenie prawa dostępu zostało wyrażone przez ustawodawcę konstytucyjnego w art. 61 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, że obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo dostępu jest uzupełnione wyrażoną w art. 54 Konstytucji wolnością rozpowszechniania informacji. Ten zespół „informacyjnych” norm konstytucyjnych pełni bardzo istotną funkcję dla systemu demokratycznego. W mojej ocenie prawo dostępu do informacji publicznej stanowi fundament społeczeństwa demokratycznego dlatego, że pozwala narodowi – suwerenowi (art. 4 ust. 1 Konstytucji) – wykonywać swoją władzę suwerenną w sposób efektywny, tzn. zgodnie z jego rzeczywistą wolą<sup>1</sup>. Istotą demokracji jest to, że naród wykonuje swoją władzę poprzez dokonywanie wyborów<sup>2</sup>. Decyzję co do wyboru jednej z możliwych opcji obywatele mogą podjąć na podstawie informacji. Akt wyboru, aby odzwierciedlał w pełni wolę suwerena, musi być dokonywany na podstawie pełnych i prawdziwych informacji. Podejmowanie przez suwerena decyzji na podstawie niepełnych lub nieprawdziwych informacji wyklucza lub ogranicza demokratyczny charakter wyboru. Ze względu na tak doniosłe znaczenie instytucja prawna dostępu do informacji publicznej znalazła swoje miejsce w Konstytucji RP. Prawo dostępu do informacji publicznej (art. 61 Konstytucji oraz art. 2 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej<sup>3</sup> (dalej UDIP)) oraz prawo rozpowszechniania informacji (art. 54 ust. 1 in fine Konstytucji) stanowią bardzo istotne gwarancje efektywnego sprawowania władzy przez suwerena, który może podejmować decyzje bazując na pełnych i zgodnych z rzeczywistością informacjach. Tak dokonany wybór będzie stanowił realizację zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).

W literaturze prawa administracyjnego wielokrotnie podkreślano istotne znaczenie instytucji prawa dostępu do informacji publicznej z różnych perspektyw. Gruntownie i szeroko uzasadnia tezę

1 Podzielał tutaj stanowisko M. Jabłońskiego i K. Wygody; M. Jabłoński, K. Wygoda, Dostęp do informacji i jego granice, Wrocław 2002, s. 10-11;

2 Wyborów w szerokim rozumieniu tego słowa, nie tylko wyborów do organów przedstawicielskich.

3 Ustawa z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jednolity Dz. U. 2014 poz. 782).

o istotności T. Górzyńska<sup>4</sup>. G. Szpor podkreśla znaczenie prawa dostępu dla eliminowania patologii administracji<sup>5</sup>. P. Fajgielski wskazuje na jego znaczenie dla sprawowania kontroli działalności osób pełniących funkcje publiczne, akcentując przy tym, że dostęp umożliwi aktywny udział obywateli w sprawowaniu władzy<sup>6</sup>. Podobny pogląd wyraża G. Sibiga, który pisze, że prawo do informacji publicznej stanowi element kontroli władzy publicznej przez obywateli i ich uczestnictwa w jej sprawowaniu.<sup>7</sup> A. Piskorz-Ryń wskazuje na znaczenie prawa dostępu dla idei demokratycznego państwa prawnego i ocenia że nie jest możliwe istnienie państwa demokratycznego, w którym działanie władzy publicznej nie byłoby jawne. Jak pisze dalej Autorka, dla współudziału obywateli w procesie rządzenia konieczne jest zapewnienie informacji o wykonywaniu zadań publicznych, jak i podejmowanie przez państwo innych działań zmierzających do wymiany informacji między władzą a obywatelami<sup>8</sup>. M. Jaśkowska pisze, że dostęp do informacji jest obecnie nieodłącznym warunkiem społeczeństwa obywatelskiego, traktowanym w państwach europejskich jako standard<sup>9</sup>. Bardzo szeroko uzasadnia funkcje informacji publicznej M. Bernaczyk<sup>10</sup>. Ten krótki przegląd doktryny prawa administracyjnego wskazuje na częste, żeby nie powiedzieć powszechne przypisywanie istotnego znaczenia prawu do informacji publicznej.

\*

Prawo do informacji publicznej niejednokrotnie będzie stykać się z prawem własności intelektualnej, ponieważ informacje administracji mogą nosić cechy konstytuujące je jako prawnie chronione dobra intelektualne. W konsekwencji mogą być objęte prawami własności intelektualnej przysługującymi np. twórcom utworów (dla uproszczenia dalsze rozważania zostaną przeprowadzone wyłącznie dla prawa autorskiego, z pominięciem pozostałych praw z zakresu własności intelektualnej). Pomiedzy tymi dwoma prawami, o różnym charakterze prawnym (prywatnoprawnym i publicznoprawnym) może zaistnieć kolizja tego rodzaju, że będą one miały różną treść, a korzystanie z jednego prawa przez podmiot naruszy prawa podmiotu uprawnionego z drugiego prawa. Patrząc na aktualne rozwiązania legislacyjne wydaje się *prima facie*, że mamy do czynienia z nierozwiązanym *explicite* przez ustawodawcę konfliktem pomiędzy prawem dostępu i prawem podmiotu uprawnionego prawnoautorsko do utworu<sup>11</sup>. Dlatego jest bardzo istotne, aby dokonać pogłębionej analizy przepisów i ustalenia wzajemnych relacji obu praw, skoro problem ten nie został odpowiednio jasno uregulowany przez ustawodawcę, a w praktyce ma istotne znaczenie. Warto tutaj zaznaczyć, że inaczej rzecz ma się w przypadku drugiej instytucji prawa informacji publicznej – prawa ponownego wykorzystywania informacji publicznej. Tutaj prawodawca europejski, a za nim polski ukształtowali wyraźnie wzajemny stosunek praw własności intelektualnej i prawa ponownego wykorzystywania przyznając priorytet prawom własności

4 Zob. szerokie omówienie T. Górzyńskiej w kontekście interdyscyplinarnym, zwłaszcza historycznym i prawa międzynarodowego, T. Górzyńska Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej. Orzecznictwo Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i Trybunału Konstytucyjnego, Kraków 1999, s. 19 i n.

5 G. Szpor, Prawo dostępu do informacji publicznej jako istotny czynnik rozwoju społeczeństwa informacyjnego, Roczniki Geomatyki, 2009, z. 6 (36), s. 90.

6 P. Fajgielski, Prawne ograniczenia dostępności informacji [w:] Główne problemy prawa do informacji w świetle prawa i standardów międzynarodowych, europejskich i wybranych państw Unii Europejskiej, red. G. Sibiga, Warszawa 2013, s. 93.

7 G. Sibiga [w:] Główne problemy prawa do informacji w świetle prawa i standardów międzynarodowych, europejskich i wybranych państw Unii Europejskiej, Warszawa 2013, s. XXXI.

8 A. Piskorz-Ryń, Ocena dopuszczalnych ograniczeń jawności ze względu na wymagania konstytucyjne [w:] Jawność i jej ograniczenia, red. G. Szpor, t. III Skuteczność regulacji, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2013, s. 46 i n. i tam przywołana literatura z prawa konstytucyjnego.

9 M. Jaśkowska, Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, Toruń 2002, s. 7.

10 zob. również gruntowną analizę M. Bernaczyka, M. Bernaczyk, Funkcja prawa do informacji w polskim porządku prawnym [w:] M. Jabłoński (red.), Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym, Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego. Seria e-Monografie, nr 45, Wrocław 2014., s. 366 i n.

11 Podobnie przedstawiają sprawę K. Felchner oraz T. Koellner; K. Felchner, Re-use utworu (bazy danych), Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace z prawa własności intelektualnej, 2013, z. 119, s. 1; T. Koellner, Prawo autorskie a dostęp do informacji publicznej, Kwartalnik Prawa Prywatnego, 2012, z. 3, s. 756.

intelektualnej<sup>12</sup>. Tutaj nie ma zatem zasadniczych wątpliwości co do układu norm prawnych, choć w doktrynie wskazuje na pewne problemy mogące wystąpić przy praktycznym stosowaniu instytucji ponownego wykorzystywania<sup>13</sup>.

## Granica między prawem własności intelektualnej a prawem dostępu

Podmiotowe prawo dostępu do informacji publicznej ustanowione zostało w art. 2 ust. 1 UDIP. Ogólnie rzecz ujmując, zgodnie art. 3 ust. 1 UDIP, treścią prawa dostępu jest możliwość szeroko rozumianego uzyskania informacji od podmiotu obowiązanej do jej udostępnienia. W tym zakresie zatem prawo dostępu może zezwalać na uzyskanie m.in. z informacji publicznych będących utworami w rozumieniu prawa autorskiego<sup>14</sup> (dalej PA), niezależnie od woli uprawnionych prawnoutorsko do tych utworów. W konsekwencji pojawia się pytanie, co dzieje się z prawem podmiotowym osoby uprawnionej prawnoutorsko do danego utworu.

Oceniając z kolei sprawę z drugiej strony można wywieść wniosek odwrotny – że istotą prawa autorskiego jest monopol prawnoutorski, a osoby trzecie mogą korzystać z utworów tylko w zakresie, w jakim umożliwia to im twórca. Jeśli twórca nie umożliwił korzystania z utworu (w formach prawnych przewidzianych przez prawo autorskie) poprzez udostępnianie go podmiotom trzecim jako informacji publicznej, wówczas przepisy dostępowe nie będą miały zastosowania, a w konsekwencji prawo do informacji publicznej zostanie wyłączone.

Mamy tutaj zatem sprzeczność norm prawnych, która, zgodnie z zasadą racjonalności ustawodawcy, ma charakter pozorny i wymaga rozwiązania w drodze wykładni istniejących przepisów prawa.

Zagadnienie konfliktu praw podmiotowych było już przedmiotem orzecznictwa sądów administracyjnych i można powiedzieć, że linia orzecznicza, a w konsekwencji także praktyka administracji zostały ukształtowane. Obecnie za utrwalony w orzecznictwie uznaje się pogląd, iż ochrona autorskoprawna informacji publicznej nie wyłącza jej udostępnienia<sup>15</sup>. Orzecznictwo NSA przesądza, że w hierarchii wartości prawo do informacji publicznej ma pierwszeństwo przed prawami własności intelektualnej. W uzasadnieniach orzeczeń sądów administracyjnych istnieją dwa nurty argumentacji. Pierwszy odwołuje się do kategorii dokumentu urzędowego lub materiału urzędowego zawartych w art. 4 pkt 2) PA<sup>16</sup>. W tym nurcie sądy administracyjne argumentowały, że zgodnie z art. 1 PA przedmiotem prawa autorskiego jest każdy przejaw działalności twórczej o indywidualnym charakterze, ustalony w jakiegokolwiek postaci, niezależnie od wartości, przeznaczenia i sposobu wyrażenia (utwór). Jednakże w art. 4 powołanej ustawy ustawodawca przewidział wyłączenia spod ochrony prawa autorskiego postanawiając, że 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. Następnie kwalifikowały informacje publiczne jako kategorię dokumentu urzędowego<sup>17</sup>, niejednokrotnie wzmacniając argumentację względami natury celowościowej i aksjologicznej. K.

12 Zob. M. Maciejewski, Relacja prawa ponownego wykorzystywania informacji publicznej i praw własności intelektualnej, Prawo do informacji publicznej. Efektywność regulacji i perspektywy jej rozwoju, red. M. Maciejewski, Warszawa 2014, s. 135 i n.

13 K. Felchner, Re-use utworu ..., s. 3 i n.; zob. też M. Maciejewski, Relacja prawa ponownego wykorzystywania informacji publicznej i praw własności intelektualnej, Prawo do informacji publicznej. Efektywność regulacji i perspektywy jej rozwoju, red. M. Maciejewski, Warszawa 2014, s. 135 i n.

14 Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (t.j. Dz.U. z 2006 r., Nr 90, poz. 631 ze zm.).

15 K. Felchner, Re-use utworu ..., s. 1.

16 W odniesieniu do ujęcia dokumentu urzędowego i materiału urzędowego w doktrynie prawa autorskiego zob. np. J. Barta, R. Markiewicz, A. Matlak, System Prawa Prywatnego, t. 13, red. J. Barta, Warszawa 2013 ([www.legalis.pl](http://www.legalis.pl)).

17 Wyrok Wyrok WSA w Krakowie z dnia 24 lutego 2011 r. (II SAB/Kr 113/10) i potwierdzający wyrok NSA z dnia 30 sierpnia 2011r. (I OSK 1048/11); wyrok WSA w Krakowie dnia 22 listopada 2010r. (II SAB/Kr 114/10) i potwierdzający wyrok NSA z dnia 15 lipca 2011r. (I OSK 667/11).

Felchner przywołuje tutaj przykładowo wyrok NSA, w którym sąd stwierdził że za takim rozumieniem wzajemnych relacji między art. 1 ust. 1 UDIP i art. 4 PA przemawia również wymóg efektywności społecznej kontroli, której powinny być poddane informacje służące bezpośrednio zrealizowaniu powierzonych organowi władzy publicznej zadań<sup>18</sup>.

Drugi nurt argumentacji nie odwołuje się zasadniczo do instytucji prawa autorskiego, ale ogólnie wskazuje, że realizacji prawa dostępu do informacji publicznej nie stoi na przeszkodzie to, iż wnioskowana informacja może być również przedmiotem prawa autorskiego<sup>19</sup>. W niektórych orzeczeniach NSA wskazuje jedynie ogólnie, że udostępnienie dokumentów zawierających informację publiczną nie stanowi rozporządzenia prawami autorskimi, ale realizację dostępu do informacji publicznej na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej<sup>20</sup>.

Wydaje się, że zastosowana w orzecznictwie konstrukcja dokumentu urzędowego generuje bardzo poważny wyłom w ochronie własności intelektualnej. Jeśli bowiem pozbawimy ochrony prawnoautorskiej dzieła spełniające warunki utworu określone w art. 1 PA, będące jednocześnie informacją publiczną, to ze względu na bardzo szeroką definicję informacji publicznej, ogromna część utworów zostanie całkowicie pozbawiona ochrony prawnoautorskiej. O ile samo wyjęcie spod ochrony prawnoautorskiej wszelkich utworów będących we władaniu podmiotów publicznych jako dokumentów i materiałów urzędowych miało głęboki sens do dnia wejścia przepisów o dostępie do informacji publicznej, ponieważ pozwalało funkcjonować administracji z całą jej specyfiką. O tyle od momentu pojawienia się prawa dostępu i co jeszcze bardziej wyraziste, od momentu wprowadzenia instytucji ponownego wykorzystywania informacji publicznej, dotychczasowe rozumienie dokumentu urzędowego wydaje się być za szerokie i wymaga przededefiniowania. Dzięki prawu ponownego wykorzystywania każdy bowiem może uzyskać informację publiczną i wykorzystywać ją w celach komercyjnych i niekomercyjnych. Wprawdzie UDIP, przy ponownym wykorzystywaniu zakłada poszanowanie praw własności intelektualnej osób trzecich, ale jeśli dobro intelektualne zostanie uznane za dokument czy materiał urzędowy i nie będzie korzystało z ochrony prawa autorskiego, wówczas będzie mogło być swobodnie ponownie wykorzystywane w celach komercyjnych i niekomercyjnych. Taka konsekwencja idzie zbyt daleko, jak się wydaje<sup>21</sup>.

Warto więc rozważyć czy są możliwe inne rozwiązania, które pozwolą jak najszerszej uwzględnić istotę zarówno prawa dostępu, jak i prawa autorskiego. Jak wskazuje T. Koellner, konflikt między wskazanymi dwoma prawami podmiotowymi rozstrzygnięty może zostać na dwa podstawowe sposoby. Możliwe jest, po pierwsze, przyznanie pierwszeństwa prawu do informacji publicznej. Wyrazem preferencji ustawodawcy jest w tym wypadku ustanowienie odpowiedniej licencji ustawowej, pozwalającej na realizację obowiązków ciążących na organach w związku z powszechnym prawem dostępu do informacji publicznej. Jak pisze dalej Autor, wyrazem przeciwnej preferencji jest ograniczenie prawa dostępu do informacji z uwagi na ochronę praw autorskich<sup>22</sup>.

*Prima facie* wydaje się, że zastosowanie jednej z istniejących koncepcji (instytucji) prawnoautorskich, tworzących wyłom w monopolu prawnoautorskim, pozwoli uwzględnić istotę obu dziedzin prawa i ograniczyć do niezbędnego zakresu ingerencję w ochronę własności intelektualnej. Instrumentem prawa autorskiego pomocnym w rozwiązaniu konfliktu praw podmiotowych może być instytucja licencji ustawowej<sup>23</sup>. Innym rozwiązaniem proponowanym do rozważenia przez T. Koellnera jest licencja umowna<sup>24</sup>, choć jak zauważa sam Autor, rozwiązanie to

18 Wyrok NSA z dnia 7 stycznia 2012 r. (I OSK 2130/11), cyt. za K. Felchner, Re-use utworu ..., s. 3.

19 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 stycznia 2006 r. (II SA/Wa 2043/05) i potwierdzający wyrok NSA z dnia 9 lutego 2007 r. (I OSK 517/06); wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 6 grudnia 2007 r. (II SA/Go 595/07) i potwierdzający wyrok NSA z dnia 18 września 2008 r. (I OSK 315/08).

20 Wyrok WSA w Warszawie z 5 grudnia 2012 r. (II SAB/Wa 385/12)

21 Krytycznie o koncepcji dokumentu urzędowego przyjętej przez sądy administracyjne w sprawach dostępowych wyraża się również T. Koellner, T. Koellner, Prawo autorskie..., s. 750 i n.

22 T. Koellner, Prawo autorskie..., s. 764.

23 T. Koellner, Prawo autorskie..., s. 765.

24 T. Koellner, Prawo autorskie..., s. 772 i n.

jest jednak wysoce niepraktyczne<sup>25</sup> i generowałyby znaczące komplikacje funkcjonowania administracji oraz wysokie koszty. Opinia ta wydaje się słuszna. Również mało efektywnym rozwiązaniem wydaje się tworzenie nowej instytucji prawnoautorskiej na podstawie przepisów UDIP. Stąd też w mojej ocenie optymalnym wyjściem jest zastosowanie do prawa dostępu do informacji publicznej, będącej jednocześnie utworem, koncepcji licencji ustawowej<sup>26</sup>. Jednakże licencja ustawowa, jako wyjątek od monopolu prawnoautorskiego, musi mieć ustawową podstawę prawną. Dotychczasowe poszukiwania takiej podstawy prawnej na gruncie PA nie dają zadowalających rezultatów<sup>27</sup>. Podobnie nie będzie właściwą podstawą prawną art. 1 UDIP. W tym zakresie zgodzić się należy z poglądem wyrażonym przez T. Koellnera, że nawet gdyby ustawodawca zdecydował się na zawarcie licencji ustawowej poza ustawą o prawie autorskim i prawach pokrewnych ... z pewnością nadałby przepisowi mającemu w jego założeniu licencję tę inkorporować strukturę zbliżoną do licencji znanych z oddziału 3 PA. Skoro wyjątki od zasady monopolu prawnoautorskiego poddawać trzeba ścisłej interpretacji, to ze strony ustawodawcy oczekiwać należałoby ścisłego ich formułowania — wedle jednolitego schematu techniczno-prawnego<sup>28</sup>. W związku z tym ustanowienia licencji ustawowej należy poszukiwać w innych przepisach prawa.

## Normy równoległe i licencja ustawowa

Wydaje się, że ustawową licencję do korzystania z informacji publicznej będącej jednocześnie utworem można wywieść z art. 2 ust. 1 UDIP, który stanowi, że każdemu przysługuje, z zastrzeżeniem art. 5, prawo dostępu do informacji publicznej. Przepis ten zatem stanowić będzie podstawę dla konstrukcji publicznego prawa podmiotowego, czyli będzie przepisem służącym do budowy normy publicznoprawnej i jednocześnie będzie stanowić podstawę dla zbudowania normy prywatnoprawnej, prawnoautorskiej, ustanawiającą licencję ustawową. Zatem ten sam przepis będzie służył budowie norm prawnych różnych gałęzi prawa.

Zaproponowane rozwiązanie można ująć ogólnie w formie koncepcji norm równoległych. Koncepcja ta za punkt wyjścia przyjmuje tezę, że z tych samych przepisów można budować normy prawne różnych gałęzi prawa. Budowanie kilku różnych norm z jednego przepisu w ramach tej samej gałęzi prawa jest sytuacją standardową. Jednakże zdarzają się także sytuacje, gdy z jednego przepisu będzie można wywodzić kilka norm prawnych należących do różnych gałęzi prawa. Koncepcja norm równoległych znajduje zastosowanie przy rozgraniczaniu regulacji tej samej sytuacji czy też tego samego przedmiotu za pomocą norm prawnych różnych gałęzi prawa – publicznoprawnych i prywatnoprawnych. Rozgraniczanie porządku prawnego publicznego i prywatnego, odnoszących się do tego samego przedmiotu bywa zadaniem bardzo trudnym, ponieważ oba porządki stanowią zupełnie różne rzeczywistości normatywne. Aktualna praktyka legislacyjna nie ułatwia tego zadania, a przepisy prawa informacji publicznej są tego bardzo dobrym przykładem. W myśl koncepcji norm równoległych, w niektórych sytuacjach ułożenie relacji pomiędzy sferą prywatnoprawną i publicznoprawną może polegać na adekwatnym zgraniu norm publicznych i prywatnych, tak aby nie były ze sobą sprzeczne ale regulowały przedmiot zgodnie, uwzględniając istotę instytucji prawnych i jednocześnie stosując pojęcia i instytucje specyficzne dla siebie. Zatem tutaj optymalne ustalanie granic nie będzie rozgraniczaniem, ale raczej relewantnym, równoległym kształtowaniem norm prawnych i harmonizowaniem kształtu zachodzących na siebie instytucji prawnych. W takich sytuacjach, zasadniczo, materiałem do równoległego ukształtowania norm prawnych będzie ten sam przepis lub grupa tych samych przepisów prawa, z których zostaną wywiedzione normy prawa prywatnego i publicznego.

Przy tworzeniu norm równoległych wykładnia przepisów będzie polegała na

25 Podobnie K. Koellner, Prawo autorskie..., s. 782.

26 Podzielam tym samym zdanie T. Koellnera, Prawo autorskie..., s. 765 i n.

27 Zob. szeroka analiza T. Koellnera, Prawo autorskie..., s. 766 i n.

28 T. Koellner, Prawo autorskie..., s. 766.

przeprowadzeniu następujących kroków:

1. określeniu celów ustawodawcy, aksjologii regulacji oraz istoty analizowanych instytucji prawnych, co pozwoli następnie lepiej wykonać kolejne etapy,
2. wyprowadzeniu normy modelowej (meta-normy) na podstawie obowiązujących przepisów prawa,
3. wyprowadzeniu normy publicznoprawnej, odpowiadającej treści normy modelowej i wpisującej się w instytucje prawa publicznego,
4. wyprowadzeniu normy prywatnoprawnej, odpowiadającej treści normy modelowej i wpisującej się w instytucje prawa prywatnego.

Oczywiście kolejność działań w dwóch ostatnich punktach może być modyfikowana.

\*

Stosując powyższą procedurę interpretacyjną w kwestii relacji prawa dostępu do informacji publicznej i prawa autorskiego należy zacząć od określenia logiki celowościowej i aksjologicznej instytucji prawnych. Zasadniczo argumentację tę zarysowano na wstępie niniejszego opracowania. Jak wspomniano, dostęp do informacji publicznej stanowi fundament ustroju demokratycznego. Ustrój demokratyczny z kolei jest podstawową zasadą ustrojową Rzeczypospolitej wynikającą z art. 2 Konstytucji. Dla prawidłowego funkcjonowania systemu demokratycznego konieczna jest efektywność informacyjna rozumiana jako dostarczanie suwerenowi – narodowi informacji, na podstawie których suweren będzie dokonywał wyborów. Celem ustawodawcy, który ustanowił prawo dostępu do informacji publicznej, było udostępnienie każdemu szerokiego zakresu informacji o sprawach publicznych przede wszystkim w celu sprawowania władzy przez suwerena. Jak się wydaje, demokracja jest wartością istotniejszą niż nieograniczone prawo własności intelektualnej i w związku z tym prawa własności intelektualnej muszą ustąpić, w koniecznym zakresie, dostępowi do informacji publicznej. System demokratyczny może prawidłowo funkcjonować z ograniczonym prawem własności intelektualnej, nie może natomiast prawidłowo funkcjonować bez szerokiego dostępu suwerena - narodu do informacji o sprawach publicznych. Przyjęcie odwrotnej hierarchii wartości (własność intelektualna ponad demokracją) mogłoby doprowadzić nawet do całkowitego wykluczenia demokratycznego charakteru ustroju Rzeczypospolitej, a zatem do podważenia zasady konstytucyjnej wynikającej z art. 2 Konstytucji. Wydaje się, że wobec takiej możliwej konsekwencji prawo własności intelektualnej powinno ustąpić pierwszeństwa dostępowi. Przywołane wcześniej orzecznictwo sądów administracyjnych potwierdza tę logikę celów i wartości.

Stosując konsekwentnie wcześniej wskazaną procedurę interpretacyjną można stwierdzić, że:

1. biorąc pod uwagę powyżej opisaną logikę aksjologiczną i celowościową,
2. treść meta-normy stanowi przyznanie określonym podmiotom prawa podmiotowego dostępu do informacji publicznej,
3. norma publicznoprawna przyznaje publiczne prawo podmiotowe dostępu do informacji publicznej,
4. norma prywatnoprawna przyznaje każdemu prywatnoprawne prawo podmiotowe dostępu do informacji publicznej (w rozumieniu przepisów o dostępie do informacji publicznej) będącej utworem; w tym przypadku definicja informacji publicznej z UDIP również będzie stanowiła podstawę dla wykładni i budowy normy prawa prywatnego; w mojej ocenie uprawnienie prywatnoprawne należy zakwalifikować jako licencję ustawową. Celowość zastosowania takiej właśnie konstrukcji szeroko uzasadnił T. Koellner, którego zdanie podzielam<sup>29</sup>.

Zatem w podsumowaniu tej części opracowania można stwierdzić, że nastąpi tutaj nabycie dwóch równoległych uprawnień: publicznoprawnego i prywatnoprawnego z mocy art. 2 ust. 1 UDIP.

<sup>29</sup> T. Koellner, Prawo autorskie..., s. 750 i n.

Uprawnienia te będą tożsame w swojej treści w zakresie ingerencji w ochronę prawnoautorską, choć będą wpisane w ramy różnych instytucji prawnych, charakterystycznych dla każdej z gałęzi prawa. Oczywiście publiczne prawo podmiotowe dostępu do informacji będzie miało charakter znacznie szerszy niż wywiedziona licencja ustawowa, ponieważ umożliwia dostęp do wszystkich informacji publicznych, także do tych, które nie są utworami. Ale w zakresie licencji ustawowej oba prawa podmiotowe będą miały tożsamą treść.

## Zakończenie

Wydaje się, że przyjęcie koncepcji licencji ustawowej wywiedzionej z art. 2 ust. 1 UDIP przy zastosowaniu koncepcji norm równoległych (prywatnej i publicznej) pozwala rozwiązać kwestię rozgraniczenia zakresu obu praw podmiotowych bez ingerencji ustawodawcy<sup>30</sup>. Wydaje się też, że pozwala uzyskać rozwiązanie, które będzie stosunkowo stabilne i trwałe, nie wymagające poszukiwania innych rozwiązań doraźnych, mających łagodzić skutki deficytu odpowiednich rozwiązań prawnych<sup>31</sup>. Wydaje się ponadto, że zaproponowane rozwiązanie pozwala zachować w dość szerokim zakresie istotę prawa dostępu i istotę ochrony prawnoautorskiej utworów, co jest o tyle istotne, że niektóre propozycje wysuwane w dyskusji godzą w istotę prawa dostępu do informacji publicznej<sup>32</sup>, a w związku z doniosłym znaczeniem tego prawa można ocenić je jako niosące istotne ryzyko dla funkcjonowania sfery publicznej. Zaproponowane rozwiązanie wydaje się wreszcie odpowiadać możliwościom realnego zastosowania w praktyce, nie obciążając administracji tworzeniem dokumentów, jak byłoby to na przykład w sytuacji przyjęcia koncepcji licencji umownej.

Przedstawiona analiza nakreśla również inne wyzwania, jakie stoją przed orzecznictwem i doktryną w kontekście prawa informacji publicznej i prawa autorskiego. Ważnym i domagającym się pilnego rozstrzygnięcia zagadnieniem jest przeddefiniowanie pojęć dokumentu i materiału urzędowego, zwłaszcza z uwzględnieniem prawa ponownego wykorzystywania informacji publicznej. Zagadnienie to stanowi jednak odrębny temat badawczy.

---

30 Potrzebę takiej ingerencji widzi T. Koellner, *Prawo autorskie...*, s. 779.

31 Propozycję takich doraźnych środków zaradczych przedstawia T. Koellner, *Prawo autorskie...*, s. 779 i n.

32 Mam na myśli tutaj propozycję „doraźnego środka zaradczego” przedstawioną przez T. Koellnera, aby zamiast informacji publicznej będącej przedmiotem ochrony prawnoautorskiej udostępniać ją jako wyrażoną w inny sposób (omówioną, sprarafrazowaną itd. - przyp. MM) - T. Koellner, *Prawo autorskie...*, s. 779 i n. Rozwiązanie to nie tylko godziłoby w istotę prawa dostępu, ale także generowałoby ogromne koszty, co zresztą zauważa sam Autor.