

Agnieszka Piskorz-Ryń\*

## OPŁATY ZA UDOSTĘPNIENIE INFORMACJI PUBLICZNEJ DO PONOWNEGO WYKORZYSTANIA

1. W celu implementacji dyrektywy 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 17.11.2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego<sup>1</sup> polski ustawodawca po wielu latach zaniechań znowelizował ustawę z 6.9.2001 r. o dostępie do informacji publicznej gwarantując każdemu prawo do ponownego wykorzystania informacji publicznej<sup>2</sup>. Kształtując charakter tego prawa, przyjął zasadę bezpłatnego dostępu do informacji w celu jej ponownego wykorzystania. Opłata za ponowne wykorzystanie zgodnie z art. 23b ustawy ma charakter wyjątku i może być ustalana wyłącznie na zasadach określonych w art. 23c. Ustawodawca ogranicza także możliwość wprowadzenia opłat wyłącznie do trybu wnioskowego. Informacja dostępna

---

\* Dr Agnieszka Piskorz-Ryń – Adiunkt, Katedra Prawa Administracyjnego i Samorządu Terytorialnego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.

<sup>1</sup> Dyrektywa 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 17.11.2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, Dz.Urz.UE 2003 Nr L 345 z 31.12.2003 r., s. 90; ogólnie na temat postanowień dyrektywy 2003/98/WE zob. m. in.: G. Wierczyński, *Gospodarcze wykorzystanie informacji publicznych w świetle prawa polskiego i wspólnotowego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2009, t. XXI, s. 592 i n.; S. Czarnow, *Prawo do informacji publicznej w Polsce a wymogi prawa europejskiego*, ST 2007, nr 4, s. 23 i n.

<sup>2</sup> Ustawa z 6.9.2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm., zwana dalej ustawą. Zasady udostępniania informacji publicznej do ponownego wykorzystania zostały uregulowane ustawą z 16.9.2011 r. o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 204, poz. 1195.

w BIP-ie, centralnym repozytorium lub udostępniana w inny sposób niż w BIP-ie jest zawsze bezpłatna<sup>3</sup>.

Podmiot zobowiązany może nałożyć opłatę za udostępnienie informacji publicznej w celu ponownego wykorzystywania na wniosek, o którym mowa w art. 23g ust. 2 ustawy, jeżeli przygotowanie informacji w sposób wskazany we wniosku wymaga poniesienia dodatkowych kosztów (art. 23c ust. 1)<sup>4</sup>. Nakładając opłatę, o której mowa w ust. 1, uwzględnia się koszty przygotowania i przekazania informacji publicznej w określony sposób i w określonej formie oraz inne czynniki, jakie będą brane pod uwagę przy nietypowych wnioskach o ponowne wykorzystywanie informacji publicznej, które mogą mieć wpływ w szczególności na koszt lub czas przygotowania i przekazania informacji. Łączna wysokość opłaty nie może przekroczyć sumy kosztów poniesionych bezpośrednio w celu przygotowania i przekazania informacji publicznej w celu ponownego wykorzystywania w określony sposób i w określonej formie (art. 23c ust. 2). Wskazane powyżej zasady mają zastosowanie, gdy ustawa szczególna nie określa odmiennych zasad odpłatności za dostęp do określonych kategorii informacji, w szczególności informacji zawartych w rejestrach publicznych<sup>5</sup>.

2. Wprowadzona w polskim porządku prawnym opłata za udostępnienie informacji do ponownego wykorzystania odbiega od rozwiązań przyjętych w wielu krajach europejskich. Jest to zabieg o charakterze celowym. W stanowisku rządu do projektu ustawy wskazano, że przygotowywana ustawa gwarantuje najdalej idące uprawnienia dla podmiotów ponownie wykorzystujących informację publiczną („przyjazne rozwiązania”), w skali niespotykanej w jakimkolwiek innym państwie UE, które implementowało dyrektywę

---

<sup>3</sup> Sposoby udostępnienia informacji publicznej wymienia art. 23g ust. 1 ustawy. Zgodnie z tym przepisem ponowne wykorzystywanie informacji publicznej odbywa się przez ponowne wykorzystywanie informacji publicznej: (1) udostępnionej na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej, (2) udostępnionej w sposób inny niż w Biuletynie Informacji Publicznej, (3) udostępnionej w centralnym repozytorium, (4) przekazanej na wniosek o ponowne wykorzystywanie informacji publicznej.

<sup>4</sup> Na temat ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego zob. również: I. Adamska, *Ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego*, „Czas Informacji” 2011, nr 3, s. 47–52; M. Groń, *Unia informacji*, „IT w Administracji” 2011, nr 11; M. Mazur, *Publiczne dane osobowe*, „IT w Administracji” 2012, nr 11.

<sup>5</sup> Zgodnie z art. 23a ust. 5 przepisy niniejszego rozdziału (tzn. rozdziału 2a „Ponowne wykorzystanie informacji publicznej” – przyp. wł.) nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmiennie zasady wykorzystywania informacji publicznej, pod warunkiem, że stwarzają gwarancje zachowania zasad wynikających z niniejszej ustawy.

2003/98/WE<sup>6</sup>. Jednym z elementów przyjętej strategii, jest to że polski ustawodawca zrezygnował z możliwości wprowadzenia opłaty za przekazywaną do ponownego wykorzystania informację publiczną jako dobro niematerialne<sup>7</sup>. Na gruncie art. 6 dyrektywy 2003/98/WE nałożenie opłat ma charakter fakultatywny. Zgodnie z postanowieniami Preambuły ustanowiona dyrektywą 2003/98/WE górna granica opłat nie narusza prawa Państwa Członkowskiego lub organów sektora publicznego do stosowania opłat niższych lub niestosowania żadnych opłat, a Państwa Członkowskie powinny zachęcać organy sektora publicznego do udostępniania dokumentów za opłatą nieprzekraczających marginalnych kosztów reprodukcji i rozpowszechniania dokumentów (pkt 14 Preambuły).

Zgodnie z art. 6 dyrektywy 2003/98/WE całkowity dochód z dostarczania i zezwalania na ponowne wykorzystywanie dokumentów nie może przekraczać kosztów zbierania, produkowania, reprodukcji i rozpowszechniania wraz z rozsądnym zyskiem z inwestycji. Opłata powinna wynikać z kosztów ponoszonych w ciągu właściwego okresu obrachunkowego i być obliczana zgodnie z zasadami rachunkowości stosowanymi w danych organach sektora publicznego. Jak wynika z powyższego przepisu opłata stanowi dochód organów sektora publicznego.

Może być ona wprowadzona za dostarczenie i zezwolenie na ponowne wykorzystanie dokumentów. Składa się ona z dwóch elementów. Pierwszy obejmuje koszty poniesione w związku z zbieraniem, produkowaniem, reprodukcją i rozpowszechnianiem dokumentów. Można je ogólnie zakwalifikować jako koszty związane z dostarczeniem dokumentów do ponownego wykorzystania. Produkowanie obejmuje tworzenie i scalanie, upowszechnianie może również obejmować wsparcie użytkownika (pkt 14 Preambuły).

---

<sup>6</sup> Założenia do projektu ustawy o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw z 28.6.2010 r., s. 6, dostępne na stronie: [www.bip.msw.gov.pl](http://www.bip.msw.gov.pl)

<sup>7</sup> Pierwotnie stanowisko rządu zakładało, że elementem opłaty jest rozsądny zwrot z inwestycji (zob. *Założenia do projektu ustawy o ponownym wykorzystaniu informacji publicznej z dnia 3 września 2009 r.*, s. 11 – dostępne na stronie: [www.bip.msw.gov.pl](http://www.bip.msw.gov.pl)). Jeszcze w dokumencie zatytułowanym *Założenia do projektu ustawy o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw z dnia 5 maja 2011 r.* (wersja skierowana do rozpatrzenia przez Radę Ministrów) przewidywano wskazaną powyżej koncepcję opłaty. Stanowisko rządu uległo w tym zakresie zmianie po spotkaniu Prezesa Rady Ministrów Donalda Tuska z internetautami, przedstawicielami organizacji pozarządowych, blogerami i przedsiębiorcami branży internetowej w dniu 18.5.2011 r. Pan Premier złożył wtedy deklarację, że „to, co powstaje za publiczne pieniądze jest własnością publiczną, a więc także tych, którzy chcą z tego korzystać w sposób wybrany przez siebie”. W projekcie rządowym wniesionym do Sejmu nie zakłada się już „rozsądnego zwrotu z inwestycji” jako elementu opłaty.

Dyrektywa nie wyjaśnia rozumienia pozostałych pojęć użytych w art. 6 dyrektywy 2003/98/WE. Wydaje się, iż zbieranie odnosi się do gromadzenia danych publicznych służących do wytworzenia dokumentu lub stanowiących treść dokumentu. Reprodukowanie traktować należy jako kopiowanie, powielanie dokumentów, zarówno w formie elektronicznej, jak i papierowej. Pojęcie to obejmuje również zmianę postaci dokumentów, z formy papierowej na elektroniczną i na odwrót. Koszty rozpowszechniania obejmować będą przede wszystkim koszty udostępniania dokumentów. Opłaty powinny wynikać z kosztów ponoszonych w ciągu właściwego okresu obrachunkowego i być obliczane zgodnie z zasadami rachunkowości stosowanymi w danych organach sektora publicznego.

Opłaty za udostępnienie informacji nie powinny przekraczać kosztów marginalnych (krańcowych). Jest to pojęcie stosowane w ekonomii i nauce zarządzania. Należy przez nie rozumieć, w kontekście art. 6 dyrektywy 2003/98/WE, dodatkowy koszt ponoszony przez organy sektora publicznego w związku z świadczeniem określonej usługi (produkcją dodatkowej jednostki dobra). Oznacza to więc, że opłata nie może być wyższa niż suma kosztów związanych ze zbieraniem, produkowaniem, reprodukowaniem i rozpowszechnianiem dokumentu we wskazanym w art. 6 okresie. Zgodnie zaś z Preambułą dyrektywy 2003/98/WE państwa Członkowskie powinny zachęcać organy sektora publicznego do udostępniania dokumentów za opłatą ograniczoną wyłącznie do marginalnych kosztów reprodukcji i rozpowszechniania dokumentów (pkt 14 Preambuły)<sup>8</sup>.

Drugim elementem opłaty jest rozsądny zysk z inwestycji (ang. *a reasonable return on investment*)<sup>9</sup>. Pojęcia tego nie definiuje prawo unijne. Jego

---

<sup>8</sup> W projekcie Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2003/98/WE w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, KOM (2011) 877, zaproponowano również zmiany w zakresie opłat. Generalnie podtrzymano ich charakter. Wprowadzono również możliwość ich podwyższenia w wyjątkowych przypadkach szczególnie, gdy znaczna część kosztów operacyjnych organów sektora publicznego związanych z wykonywaniem zadań będących w interesie publicznym jest generowana w związku z wykorzystywaniem ich praw własności intelektualnej, organy sektora publicznego mogą otrzymać zezwolenie na pobieranie opłat przekraczających koszty krańcowe, zgodnie z obiektywnymi, przejrzystymi i możliwymi do sprawdzenia kryteriami, o ile leży to w interesie publicznym i z zastrzeżeniem zatwierdzenia przez niezależny organ w sprawach ponownego wykorzystania oraz bez uszczerbku dla postanowień art. 6 ust. 3 i 4 (art. 6 ust. 2).

<sup>9</sup> Wydaje się, że pojęcie to zostało błędnie przetłumaczone i właściwym byłoby użycie zwrotu rozsądny zwrot z inwestycji. Niestety do chwili obecnej nie dokonano sprostowania polskiej wersji językowej Dyrektywy. W związku z tym w tekście posługuje się zwrotem „rozsądny zysk z inwestycji” zgodnym z polską wersją językową Dyrektywy.



definicję znaleźć jednak można w dokumencie pt. „Wspólnotowe ramy dotyczące pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych”<sup>10</sup>. Wyjaśniono tam, że przez „rozsądny zysk” należy rozumieć stopę zwrotu własnego kapitału, która uwzględnia ryzyko lub brak ryzyka, wynikające dla przedsiębiorstwa z interwencji Państwa Członkowskiego, szczególnie jeśli przyznało ono wyłączne lub szczególne prawa (pkt 18). Celem wskazanego elementu opłaty jest zapewnienie podmiotom publicznym możliwości samofinansowania, tam gdzie to jest stosowne. Górną granicą opłat stanowi zwrot kosztów i rozsądny zysk z inwestycji zgodnie ze stosowanymi zasadami rachunkowości i stosowaną w zainteresowanym organie sektora publicznego metodą obliczania kosztów, jako że zawyżone ceny powinny być zakazane (pkt 14 Preambuły). Znacząca część państw unijnych w przyjętych regulacjach krajowych uwzględnia w opłacie za ponowne wykorzystywanie informacji rozsądny zwrot z inwestycji (np. Litwa, Wielka Brytania, Niemcy, Grecja, Irlandia)<sup>11</sup>.

W oparciu o analizę postanowień dyrektywy 2003/98/WE można sformułować następujące wnioski. Po pierwsze, opłata zgodnie z postanowieniami dyrektywy 2003/98/WE może być wprowadzona w odniesieniu do każdego sposobu udostępnienia informacji, a nie wyłącznie trybu wnioskowego. Po drugie, na gruncie dyrektywy 2003/98/WE opłata nie jest związana w sposób immanentny ze wskazanym we wniosku sposobem udostępnienia. Uwzględnia ona bowiem poszczególne etapy wytwarzania dokumentów, w tym zbierania i produkowania, a nie wyłącznie ich reprodukcji i rozpowszechniania. W ten sposób dyrektywa 2003/98/WE zezwala nie tylko na uwzględnienie w opłacie rozsądnego zysku z inwestycji, ale dopuszcza także przerzucenie na podmiot domagający się informacji do ponownego wykorzystania część kosztów jej wytworzenia. W ten sposób zezwala się na współfinansowanie tworzenia publicznych zasobów informacji przez podmioty korzystające z tych zasobów.

Problematykę opłat reguluje również art. 7 dyrektywy 2003/98/WE. Zgodnie z tym przepisem wszystkie stosowane warunki i standardowe opłaty za ponowne wykorzystywanie dokumentów będących w posiadaniu organów sektora publicznego są wcześniej ustanowione i opublikowane, przy wyko-

---

<sup>10</sup> Dz.Urz.UE Nr C 297 z 29.11.2005 r., s. 4.

<sup>11</sup> G. Sibiga, *Opinia prawna o projekcie ustawy o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw (druk 4434) z dnia 26 lipca 2011 r.*, opinia na zlecenie Biura Analiz Sejmowych, dostępna na stronie: [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl), s. 12.

rzystaniu środków elektronicznych, gdzie jest to możliwe i właściwe. Organ sektora publicznego podaje na żądanie podstawę obliczenia opublikowanych opłat. Organ sektora publicznego wskazuje też, jakie czynniki będą brane pod uwagę przy obliczaniu opłat za zlecenia nietypowe. Organy sektora publicznego zapewniają też wnioskującym o ponowne wykorzystywanie dokumentów informację o dostępnych im środkach odwoławczych od wpływających na nich decyzji lub praktyk.

Przepis ten dzieli opłaty na standardowe i opłaty niestandardowe, które mogą być wprowadzone za zlecenia o nietypowym charakterze. Dyrektywa 2003/98/WE nie precyzuje, jakie zlecenia można zaliczyć do drugiej ze wskazanych kategorii. Ze stylizacji przepisu wynika jednak, że dominująca jest pierwsza grupa, drugą zaś traktować należy jako wyjątek. W przypadku opłat standardowych powinny być one wcześniej ustanowione, nie zaś ustalane na potrzeby konkretnego wniosku. Zgodnie z zasadą transparentności postępowania powinny one podlegać opublikowaniu, przy wykorzystaniu środków elektronicznych, gdzie jest to możliwe i właściwe. Podmiot zainteresowany ma więc możliwość zapoznania się z wysokością opłaty standardowej jeszcze przed złożeniem wniosku. Elementem zasady transparentności jest także to, że organ sektora publicznego podaje na żądanie podstawę obliczenia opublikowanych opłat. W przypadku opłat niestandardowych podmiot publiczny nie podaje wysokości opłaty, a jedynie wskazuje, jakie czynniki będą brane pod uwagę przy obliczaniu opłat za zlecenia nietypowe. Za cechę tych opłat można więc uznać to, że nie są one z góry ustalone a podmiot publiczny wskazuje jedynie na elementy jakie będą wpływać na jej wysokość. W przypadku zleceń nietypowych opłata niestandardowa jest ustalana indywidualnie, przynajmniej w tym zakresie, w jakim zlecenie jest nietypowe.

Wydaje się, że przyjęte w dyrektywie 2003/98/WE zasady ustalania opłat za ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego w sposób właściwy balansują między zapewnieniem realizacji celów dyrektywy 2003/98/WE określonych w pkt 1–5 Preambuły a ochroną interesów podmiotów prawa publicznego. Podkreślenia wymaga również fakt, że zasady ukształtowania opłat na gruncie dyrektywy 2003/98/WE odzwierciedlają charakter prawa do ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego, jako prawa gospodarczego, nie politycznego. Twórcy dyrektywy 2003/98/WE podkreślając znaczenie ekonomiczne ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego dla gospodarki UE i tworzenia rynku wewnętrznego nie zapomnieli jednak, iż nie powinno ono następować z naruszeniem interesu organów sektora publicznego.

3. Po ogólnym omówieniu założeń dyrektywy 2003/98/WE przejść należy do prezentacji postanowień polskiej ustawy o dostępie do informacji publicznej. W akcie tym uregulowano zasady realizacji dwóch praw: prawa dostępu do informacji publicznej i prawa do jej ponownego wykorzystania. Oba te prawa są realizowane w odmiennym trybie i w odmienny sposób unormowane są zasady nakładania opłat. Można wskazać jednak na trzy istotne elementy wspólne. Po pierwsze, w obu przypadkach zasadą jest bezpłatność, a opłata ma charakter wyjątku<sup>12</sup>. Po drugie, w obu przypadkach zakłada się możliwość wprowadzenia opłaty wyłącznie w trybie wnioskowym. Po trzecie, w obu zastosowano konstrukcję „kosztów bezpośrednich”. Na tym jednak zasadnicze podobieństwa wydają się kończyć. Z tego względu nieuprawnione jest stosowanie analogii między art. 15 a art. 23c ustawy.

Opłata za udostępnienie informacji do ponownego wykorzystania stanowi wyjątek od zasady bezpłatności. Ustawa w art. 23c określa warunki jej wprowadzenia, co oznacza że może być ustalona wyłącznie w przypadkach wskazanych w tym przepisie. Ma ona również charakter fakultatywny. Podmiot zobowiązany, dzięki zastosowanej przez ustawodawcę konstrukcji uznania administracyjnego, korzystając z przyznanego mu luzu decyzyjnego rozstrzyga o pobraniu lub rezygnacji z opłat. Wydaje się, iż jedynym elementem ograniczającym swobodę podmiotu zobowiązanego jest zasada niedyskryminacji. Zgodnie z nią informacja publiczna w celu jej ponownego wykorzystywania powinna być udostępniana w porównywalnych sytuacjach na takich samych warunkach (art. 23d). Wydaje się więc, że przepis zezwala na przyjęcia ogólnych zasad, co do rezygnacji z opłat lub ustalenia warunków, w których zwolnienie z opłat może być wprowadzone dla określonych kategorii podmiotów we wskazanych sytuacjach. Opłata powinna być wprowadzana bowiem w porównywalnych sytuacjach na takich samych warunkach.

Podmiot zobowiązany może nałożyć opłatę za udostępnienie informacji publicznej w celu ponownego wykorzystywania na wniosek, jeżeli przygotowanie informacji w sposób wskazany we wniosku wymaga poniesienia dodatkowych kosztów<sup>13</sup>. Oznacza to więc, że opłata powinna wynikać z tre-

---

<sup>12</sup> Zgodnie z art. 7 ust. 2 dostęp do informacji jest bezpłatny. Zasady pobierania opłat określa art. 15 ustawy.

<sup>13</sup> Na temat pojęcia „kosztów dodatkowych” na gruncie art. 15 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej zob. m.in. M. Jabłoński, *Konstrukcja prawna tzw. kosztów dodatkowych w ustawie o dostępie do informacji publicznej (problem ustalania i pobierania kosztów dodatkowych przez organy gminy)*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2005, nr 65; D. Fleszer, *Opłata za udostępnienie informacji publicznej*, „Glosa” 2011, nr 4, s. 20–22.

ści konkretnego wniosku, który po stronie podmiotu zobowiązanego w związku z udostępnieniem informacji publicznej do ponownego wykorzystania generuje dodatkowe koszty, których nie poniósłby gdyby nie treść tego wniosku. Oznacza to więc, że opłata nie może obejmować kosztów, które podmiot zobowiązany poniósł niezależnie od treści wniosku. Winien istnieć więc bezpośredni związek między treścią wniosku a kosztem stanowiącym element opłaty. Ponadto koszt ten musi być rzeczywiście poniesiony przez podmiot zobowiązany. Opłata nie może obejmować wszystkich kosztów związanych z udostępnieniem informacji do ponownego wykorzystania. Dokonując transpozycji dyrektywy 2003/98/WE polski ustawodawca ograniczył wysokość opłaty do kosztów reprodukcji i rozpowszechniania informacji publicznej. Opłata nie może zawierać, nie tylko rozsądnego zysku z inwestycji, ale obejmować także kosztów zbierania, produkowania informacji publicznej. Podmiot zobowiązany pokrywa więc koszty związane wytworzeniem informacji, która ma być ponownie wykorzystana, a wnioskodawca z przygotowaniem informacji w sposób wskazany we wniosku.

Ustawa w art. 23c ust. 2 określa w sposób szczegółowy zasady ustalania opłat. Muszą być one wprowadzone na zasadach określonych w tym przepisie. Podmiot zobowiązany podejmując decyzję o wprowadzeniu opłaty jest związany jego treścią. Ustawodawca nie pozostawił mu w tym zakresie swobody decydowania. Stylizacja tego artykułu nawiązuje do art. 7 dyrektywy 2003/98/WE. Opłaty za udostępnienie informacji do ponownego wykorzystania można podzielić na dwie kategorie. Pierwsza obejmuje opłaty standardowe, które uwzględniają koszty przygotowania i przekazania informacji publicznej w określony sposób i w określonej formie. Opłaty te są pobierane w odniesieniu do wniosków typowych. Opłaty niestandardowe (opłaty za nietypowe zlecenia) poza kosztami przygotowania i przekazania informacji obejmują inne czynniki, jakie są brane pod uwagę przy nietypowych wnioskach o ponowne wykorzystanie informacji publicznej. Mogą mieć one wpływ w szczególności na koszt lub czas przygotowania i przekazania informacji.

Koszty przygotowania i przekazania informacji publicznej w określony sposób i w określonej formie są uwzględniane w opłacie niezależnie od charakteru wniosku. Jest to obligatoryjny element opłaty zarówno w przypadku wniosków typowych, jak i nietypowych. Sposób lub forma przygotowania i przekazania informacji muszą wynikać z wniosku i rodzić po stronie podmiotu zobowiązanego dodatkowe koszty.

Przez przygotowanie rozumieć należy czynności wykonywane w związku z przekazaniem informacji publicznej do ponownego wykorzystania. Mogą one obejmować przede wszystkim wyszukanie informacji, skserowanie, ska-



nowanie oraz przegranie na nośnik. Dodatkowym kosztem może być również dokonanie anonimizacji informacji w celu jej udostępnienia. Wydaje się również, że przetworzenie informacji publicznej w celu ponownego wykorzystania może być traktowane jako przygotowanie informacji w sposób wskazany we wniosku. Podmioty zobowiązane nie są obowiązane bowiem do opracowywania, w szczególności przetworzenia, informacji publicznej w celu jej ponownego wykorzystywania oraz dostarczania z nich wyciągów, jeżeli spowoduje to konieczność podjęcia nieproporcjonalnych działań przekraczających proste czynności (art. 23f ust. 2). Kwestia ta pozostawiona została suwerennej decyzji podmiotu zobowiązanego. W tym zakresie podmiot zobowiązany dysponuje uznaniem administracyjnym. Zgodnie z art. 23g ust. 9 podmiot zobowiązany może odmówić ponownego wykorzystywania informacji publicznej w sytuacji, o której mowa w art. 23f ust. 2. Jeżeli za udostępnieniem informacji do ponownego wykorzystania przemawia interes publiczny w szczególności, gdy informacja nie może być udostępniona w formie informacji prostej i opracowana przez wnioskodawcę podmiot zobowiązany może udostępnić tą informację pobierając opłatę<sup>14</sup>. Będzie odnosić się to między innymi do sytuacji, w których dostęp do danych prostych jest prawnie ograniczony (np. jest tak w odniesieniu do informacji o osobach korzystających z pomocy społecznej). Wydaje się również, iż w ramach kosztów przygotowania można uwzględnić pracę pracownika związaną z wyszukaniem informacji do ponownego wykorzystania i jej przekazaniem. Pamiętać jednak należy, że praca ta musi mieć charakter kosztu dodatkowego.

Przez przekazanie zaś rozumieć należy udostępnienie informacji do ponownego wykorzystania. W tym zakresie opłata powinna uwzględniać koszty przesłania informacji publicznej niezależnie od sposobu tego przesłania.

Łączna wysokość opłaty nie może przekroczyć sumy kosztów poniesionych bezpośrednio w celu przygotowania i przekazania informacji publicznej w celu ponownego wykorzystywania w określony sposób i w określonej formie. W uzasadnieniu projektu czytamy, że „...kategoria „kosztów bezpośrednich” występuje między innymi w ustawie o rachunkowości. Za bezpo-

---

<sup>14</sup> Odwołanie do interesu publicznego nie oznacza stosowania per analogiam zasad określonych w art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy odnoszących się do trybu dostępu do informacji publicznej. Zgodnie art. 23f ust. 2 ustawy podmiot zobowiązany dysponuje luzem decyzyjnym i do jego suwerennej decyzji pozostawiono ewentualną odmowę dostępu do informacji publicznej w celu ponownego wykorzystania w przypadku konieczności podjęcia nieproporcjonalnych działań przekraczających proste czynności. Interes publiczny jest celem działania nowoczesnej administracji publicznej i z tego względu został tu przywołany.

średnie koszty uznaje się wszystkie te koszty, które można bezpośrednio powiązać z przekazaniem informacji publicznej w określony sposób i w określonej formie (np. drogą teletransmisji). Składają się na nie przede wszystkim różnego rodzaju materiały, których zużycie można przyporządkować do przekazania informacji publicznej, jak i płace bezpośrednie, a więc płace pracowników zatrudnionych przy przekazywaniu informacji publicznej<sup>15</sup>.

Po omówieniu zasad przyznawania opłaty odnieść należy się również do charakteru opłaty na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Zgodnie z art. 23g ust. 7 podmiot zobowiązany przedstawia wnioskodawcy ofertę zawierającą warunki ponownego wykorzystywania informacji publicznej, a także wysokość opłat za ponowne wykorzystywanie informacji publicznej w przypadku, o którym mowa w art. 23c ust. 1. Wnioskodawca, który otrzymał ofertę, o której mowa w art. 23g ust. 7 pkt 2, może, w terminie 14 dni od dnia otrzymania oferty, złożyć sprzeciw z powodu naruszenia przepisów ustawy. W przypadku otrzymania sprzeciwu podmiot zobowiązany, w drodze decyzji, rozstrzyga o warunkach ponownego wykorzystywania informacji publicznej lub o wysokości opłat (art. 23g ust. 10). Opisany tryb ma na celu kontrolę prawidłowości nakładania opłat najpierw w postępowaniu administracyjnym, później ewentualnie w postępowaniu sądowo-administracyjnym. Dzięki temu rozwiązaniu nie pozostawiono poza kontrolą zasad nakładania opłat. Zaslugują to na aprobatę. W ramach prac nad ustawą chciano w ten sposób zapobiec, istniejącej w trybie dostępu do informacji publicznej sytuacji, w której ustalenie wysokości opłat przez podmiot zobowiązany nie może być przez wnioskodawcę kwestionowane.

Ustalenie wysokości opłaty przez podmiot zobowiązany następuje w drodze oferty. Jest to oferta w rozumieniu art. 66 Kodeksu cywilnego<sup>16</sup>. W przypadku jej przyjęcia przez osobę zainteresowaną dochodzi do zawarcia przez nią umowy cywilnoprawnej z podmiotem zobowiązanym. Zastosowanie znajdują wówczas przepisy kodeksu cywilnego dotyczące zawierania umów poprzez ofertę i jej przyjęcie, w tym ofertę w postaci elektronicznej (art. 66 i nast. K.c.). Wydaje się więc, że opłata ustalona w ten sposób nie ma charakteru opłaty administracyjnej. Jest tak również na gruncie dyrektywy 2003/98/WE, gdzie opłata jest ustalana w umowie licencyjnej. Należy przyjąć, że jest to opłata mająca cechy wynagrodzenia umownego.

---

<sup>15</sup> *Założenia do projektu ustawy o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw z dnia 28 czerwca 2010 r.*, s. 25, [www.bip.msw.gov.pl](http://www.bip.msw.gov.pl)

<sup>16</sup> Ustawa z 23.4.1964 r. Kodeks cywilny, Dz.U. Nr 16, poz. 93 ze zm.

Podsumowując, art. 23c ustawy jest zgodny z postanowieniami dyrektywy 2003/98/WE. Polski ustawodawca w zakresie swobody wynikającej z dyrektywy przyjął rozwiązania korzystne z punktu widzenia interesów podmiotów korzystających z informacji publicznej. Wydaje się jednak, że przy tworzeniu omawianej regulacji nie podjęto próby zapewnienia równowagi między sprzecznymi interesami podmiotów. Ustawodawca uznał za właściwe ochronę interesów podmiotów korzystających z informacji publicznej w celu ponownego wykorzystania. Należy zgodzić się z G. Sibigą, który w opinii o projekcie ustawy pisze, iż „wątpliwości budzi wynikające z projektu założenie, że koszty funkcjonowania i rozwoju zasobów informacyjnych sfery publicznej (w tym np. rejestrów publicznych, czy systemów teleinformatycznych) będą finansowane jedynie ze środków publicznych i nie będą w tym partycypować przedsiębiorcy (z obszaru całego świata) korzystający z tego zasobu w celach komercyjnych”<sup>17</sup>. Wydaje się, że polski ustawodawca konstrukcję rozwiązań prawnych w zakresie re-usu oparł na błędnym założeniu, traktując prawo do ponownego wykorzystania nie jako prawo ekonomiczne, lecz polityczne. W polskim porządku prawnym brak więc nie tylko rozsądnego zwrotu w inwestycji jako elementu opłaty, ale także możliwości przerzucenia na wnioskodawcę pełnych kosztów realizacji wniosku.

Negatywnie ocenić należy również sposób uregulowania zasad pobierania opłat. Omawiany przepis, podobnie jak art. 15 ustawy będzie rodził liczne problemy interpretacyjne. Ustawodawca nie zadbał o to, by regulacja w zakresie opłat była jasna i przejrzysta. Nie zapewniono także możliwości łatwego egzekwowania należności z tego tytułu przez podmioty publiczne. Brak również w ustawie zagwarantowanej możliwości odmowy dostępu do informacji do ponownego wykorzystania w przypadku niewniesienia opłaty przez wnioskodawcę. Wydaje się więc, że interesy podmiotów publicznych przy ustalaniu opłat, również i w tym zakresie, nie zostały uwzględnione.

### **Charges for the re-use of public information**

The purpose of this paper is to discuss the issues connected with charges for re-use of public information, as laid down in the Directive 2003/98/EC of the European Parliament and of the Council of 17 November 2003 on the re-use of public sector information, and the Act on Access to Public Information. Polish legislation regulates such charges differently than many European states. It is a deliberate measure. When shaping this law, the legislative body adopted a free-of-charge rule for re-use

---

<sup>17</sup> G. Sibiga, op.cit., s. 12.

of public information. However, charges for the re-use of public information may be levied by relevant bodies as an exception from this rule in situations when preparing the information in a manner specified in the application generates additional costs. In this regard, the legal solutions applied are in accordance with the stipulations of the Directive 2003/98/EC. Owing to a certain degree of freedom of choice offered in the Directive, Polish legislative body adopted a solution which is more beneficial from the perspective of entities using the public information. What is less satisfactory, however, is the regulation of the rules applied to the charges in question. The adopted solutions will give rise to discrepancies in the application of law.