

Warszawa, dnia 17 czerwca 2014 r.

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na zaproszenie do konsultacji projektu założeń ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego Centrum Cyfrowe Projekt: Polska wraz z innymi organizacjami należącymi do Koalicji na Rzecz Otwartego Rządu zgłosiło stanowisko, w którym przedstawiono wspólne uwagi koalicjantów.

Ze względu na krótki termin konsultacji, poniżej zgłaszamy nasze dodatkowe uwagi, które dotyczą zarówno tekstu nowelizowanej dyrektywy, jak i proponowanych założeń nowej ustawy. Skupiamy się w nich w szczególności na kwestiach związanych z zasobami bibliotek, archiwów i muzeów.

Uwagi dodatkowe Centrum Cyfrowego Projekt: Polska dotyczące projektu założeń ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji publicznej

Dyrektywa 2013/37/UE o ponownym wykorzystywaniu informacji publicznej w odniesieniu do zasobów bibliotek, archiwów i muzeów („instytucje BAM”) w zasadzie odzwierciedla obecny stan udostępniania i ponownego wykorzystywania ich zbiorów. Jej celem nie jest narzucenie konkretnych rozwiązań, a jedynie wyznaczenie odpowiedniego kierunku i warunków dla ponownego wykorzystania cyfrowego dziedzictwa kultury. Jest to zrozumiałe ze względu na różnice w praktykach, jakie występują w poszczególnych krajach członkowskich Unii Europejskiej.

Obecnie publiczne instytucje BAM udostępniają (nie zawsze do swobodnego wykorzystania) swoje cyfrowe kolekcje, najczęściej w wykonaniu obowiązku nałożonego przez regulamin programu grantowego, z którego finansowany jest proces digitalizacji.

Rzeczywiste zmiany i zwiększenie dostępności zasobów instytucji BAM leżą w gestii polskiego ustawodawcy. Wynika to z możliwości przyjęcia w polskim prawie rozwiązań służących otwartości dziedzictwa narodowego, wykraczających poza minimalny standard zdefiniowany w dyrektywie 2013/37/UE. Założenia projektowanej ustawy nie wykorzystują tego potencjału. W sposób zachowawczy, niemal dosłownie transponują przepisy dyrektywy do polskiego porządku prawnego.

Przychylamy się natomiast do propozycji uchwalenia dwóch odrębnych ustaw, w tym osobnej regulującej kompleksowo zasady ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego. Mając na uwadze kontrowersje związane z niejasnością definicji ponownego wykorzystywania, uważamy jednak, że ze względu na nowy zakres podmiotowy ustawy (obejmujący zasoby BAM) taki krok pozwoli ograniczyć chaos terminologiczny i może usprawnić możliwość ponownego wykorzystywania informacji przez użytkowników. W tej kwestii popieramy także rekomendacje

Instytutu Nauk Prawnych PAN dotyczące podziału ustawy na trzy części, w tym osobnej „normującej zasady dostępu i ponownego wykorzystywania zasobów będących w posiadaniu bibliotek, muzeów i archiwów o charakterze publicznym, czyli zasobu B.A.M., oraz ewentualnie innych informacji sektora publicznego niestanowiących informacji publicznej (...) np. audycji radiowych i telewizyjnych i innych tego typu przekazów”¹.

Dyrektywa 2013/37/UE a dzieła osierocone

Natomiast z niezadowoleniem zauważamy, że rozwiązania przyjęte w dyrektywie 2013/37/UE są fragmentaryczne i niespójne w odniesieniu do zakresu dyrektywy 2012/28/UE w sprawie niektórych dozwolonych sposobów korzystania z utworów osieroconych, która powinna zostać wdrożona do prawa polskiego już w październiku tego roku. Przykładem są zasoby bibliotek, które będą zobowiązane do udostępniania dokumentów z domeny publicznej i zasobów własnych do ponownego wykorzystywania, zarówno w celach niekomercyjnych jak i komercyjnych, w sytuacji, gdy utwory osierocone będące w ich posiadaniu będą mogły być udostępniane jedynie w celach kulturalnych i edukacyjnych. Dla porównania nadawcy publiczni zostali objęci zakresem dyrektywy o dziełach osieroconych, ale już wprost pozostali nadal wyłączeni spod zakresu dyrektywy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego.

Określanie statusu prawnego dokumentów znajdujących się w posiadaniu instytucji

Brak definicji domeny publicznej w prawie polskim powoduje dużą niepewność w zakresie określania statusu prawnego danego dokumentu i zakresu możliwości jego legalnego wykorzystywania. Trudności te związane są z problemem określenia granic utworu na gruncie ustawy o prawie autorskim, brakiem jasności i zakresu takich pojęć jak dokument czy materiał urzędowy, obowiązywaniem instytucji public domain payant, czy brakiem możliwości skutecznego „umieszczania” w domenie publicznej treści pozyskanych za publiczne środki.²

Ponadto, udostępnianie zasobów instytucji kultury będących w domenie publicznej bezpośrednio związane jest z procesem ich digitalizacji. W tym aspekcie zauważamy silną potrzebę jednoznacznej interpretacji przepisów prawnych w odniesieniu do nowo stosowanych technologii i związanych z nimi działań. Podstawową kwestią jest kwestia istnienia - bądź nie - praw do digitalizowanych "wizerunków obiektów". Jest to szczególnie istotne w przypadku zasobów znajdujących się w domenie publicznej. Instytucje prowadzące prace digitalizacyjne potrzebują pewności, co do zgodności z prawem swoich działań. W wyniku braku jasnych zasad powstają interpretacje, że digitalizacja jest procesem twórczym, wobec czego wizerunki cyfrowe (np. skany obiektów) traktowane są jako nowe utwory prawa autorskiego - przykładem mogą być

¹ Instytut Nauk Prawnych PAN, Ekspertyza prawna. Rozwiązania mogące stanowić podstawę do zmian przepisów regulujących zasady dostępu do informacji publicznej i jej ponownego wykorzystywania, Warszawa 2013, s. 15

² Nasze szczegółowe rekomendacje dotyczące zasad udostępniania domeny publicznej są dostępne pod adresem: http://centrumcyfrowe.pl/wp-content/uploads/2013/07/CCPP_Udost%C4%99pnianie-zasobow-domeny-publicznej-przez-instytucje-publiczne.pdf

wytyczne NIMOZ dotyczące digitalizacji muzealiów³. Prowadzi to do obejmowania zasobów dziedzictwa kultury nowym prawem wyłącznym, czyli tzw. zawłaszczania domeny publicznej, co zresztą jest sprzeczne z przepisami i istniejącymi interpretacjami przepisów prawa autorskiego.⁴

Wyłączenie odpowiedzialności pracowników za ewentualne naruszenia praw autorskich

Ze względu na wyżej opisane problemy postulujemy, aby ograniczyć odpowiedzialność pracowników instytucji zobowiązanych do udostępniania i udostępniania w celach ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego za ewentualne naruszenia praw autorskich. Pracownik instytucji publicznej działając w zakresie swoich obowiązków związanych z udostępnianiem informacji być zwolniony z roszczeń odszkodowawczych oraz odpowiedzialności karnej za ewentualne naruszenia praw autorskich, gdy jest ono wykonywane w dobrej wierze. W szczególności powinno to dotyczyć przypadków, gdy istnieją uzasadnione powody, aby przypuszczać, że dokumenty te są w domenie publicznej.

Możliwość przeszukiwania zasobów kultury w ramach jednego dedykowanego centralnego repozytorium danych

Dla części lub większości instytucji kultury publikacja dokumentów może okazać się zbyt dużym kosztem, w szczególności takich instytucji jak muzea. Dlatego niezbędne jest stworzenie przyjaznego dla użytkowników centralnego repozytorium danych kultury, w których zasoby instytucji kultury byłyby widoczne i łatwe do przeszukiwania.

Powołanie niezależnego organu ds. udostępniania informacji sektora publicznego

Dyrektywa 2013/37/UE zobowiązuje kraje członkowskie do wprowadzenia efektywnego i niezależnego systemu odwoławczego od decyzji odmawiających udostępnienia informacji do ponownego wykorzystania lub odmawiających udostępnienia zgodnie ze złożonym wnioskiem. Przy czym, dyrektywa wskazuje na możliwość powołania niezależnego organu wyspecjalizowanego w zakresie informacji sektora publicznego.

W projektowanej ustawie ma zostać zachowany tryb kontroli sądów administracyjnych, co nie budzi większych zastrzeżeń. Pod rozwagę polskiego ustawodawcy należy jednak poddać ustanowienie niezależnego organu do spraw (udostępnienia i) ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego⁵.

Na wzór francuskiej agencji CADA, organ taki powinien pełnić rolę nadzorczą, doradczą i opiniotwórczą w stosunku do udostępniania informacji sektora publicznego.

³ Zalecenia dotyczące planowania i realizacji projektów digitalizacyjnych w muzealnictwie” NIMOZ, red. Daniela Galas, Warszawa 2011.

⁴ por. Wyrok Sądu Najwyższego I PKN 196/98 z dnia 26 czerwca 1998 roku, wyrok SN z dnia 25 stycznia 2006 r. I CK 281/05, OSNC 2006, nr 11, poz. 186, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 stycznia 2006 r. III CSK 40/05, LEX nr 17638

⁵ Ustanowienie takich organów w Słowenii, Francji, Wielkiej Brytanii uznano za dobrą praktykę w raporcie LAPSI 2.0 *Good Practices on Institutional Embedding and Enforcement*, <http://www.lapsi-project.eu/sites/lapsi-project.eu/files/D4.1.GoodPracticesRedressFinalVersion.pdf>