



Warszawa, 22-09-2022 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

VII.6060.12.2022.MKS

Pan
dr Paweł Pietrzyk
Naczelnny Dyrektor Archiwów
Państwowych
ePUAP

Szanowny Panie Dyrektorze,

do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają skargi dotyczące opłat za udostępnienie materiałów archiwalnych w ramach świadczonych usług reprograficznych. Skarżący wskazują, że naliczane opłaty, w szczególności za sporządzenie skanów dokumentów (kopii cyfrowej), są nadmierne. Dla porównania wskazują znacznie niższe ceny naliczane przez inne podmioty prowadzące działalność gospodarczą w zakresie świadczenia usług reprograficznych. Ponadto, w ocenie Skarżących, niezrozumiała jest opłata za sporządzenie skanów dokumentów w cenie wyższej niż cena wydruku czy kopii dokumentów. Jak wskazują w skargach przesyłanych do RPO: „w przypadku ksero, na poczet kosztów należy zaliczyć energię elektryczną oraz koszt papieru i tuszu. W przypadku skanów, nie występuje w ogóle koszt papieru i tuszu; tu wchodzi w grę tylko koszt energii elektrycznej”. Dodatkowo, zwraca się uwagę na niejednolitość opłat stosowanych przez archiwa państwowe.

Powyższe sygnały budzą zaniepokojenie Rzecznika z punktu widzenia zapewnienia

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
al. Solidarności 77
00-090 Warszawa

Tel. centr. (+48 22) 55 17 700
Infolinia obywatelska 800 676 676
biurorzecznika@brpo.gov.pl
bip.brpo.gov.pl

konstytucyjnego prawa dostępu do informacji publicznej (art. 61 Konstytucji RP), a także prawa do powszechnego dostępu do materiałów archiwalnych wynikającego z art. 16a ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz. U. z 2020 r. poz. 164). Należy przy tym podkreślić zasadę bezpłatnego dostępu do informacji publicznej (art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902), a także bezpłatnego dostępu do materiałów archiwalnych (art. 16c ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach). Oznacza to, że **podmioty zobowiązane nie mogą zasadniczo pobierać jakichkolwiek opłat za dostęp do tych dokumentów.**

Trzeba zauważyć, że w doktrynie i orzecznictwie sądów administracyjnych, wskazuje się, że archiwa mogą pobierać opłaty za usługi archiwalne, o których mowa w art. 16 ust. 2a ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach, gdyż stanowią one odrębną od udostępniania formę działalności archiwów i innych podmiotów¹. W tym miejscu należy wskazać, że w odniesieniu do świadczenia tych usług archiwalnych, w tym do naliczenia opłat za te usługi, zastosowanie znajdą przepisy dotyczące ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1024 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie otwartych danych i ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (Dz. Urz. UE L 172 z dnia 26.06.2019) przewiduje zaś, że „dokumenty należy udostępniać bezpłatnie do ponownego wykorzystywania, a w przypadku gdy opłaty są konieczne, powinny one z zasady ograniczać się do kosztów krańcowych” (motyw 36). Opłaty za ponowne wykorzystywanie, należy zaś określić „w oparciu o obiektywne, przejrzyste i sprawdzalne kryteria, a całkowity przychód z wydawania dokumentów i zezwalania na ich ponowne wykorzystywanie nie powinien przekraczać kosztów gromadzenia i produkowania, w tym nabywania od stron trzecich, reprodukowania, utrzymywania, przechowywania i rozpowszechniania, z uwzględnieniem rozsądnego zwrotu z inwestycji. W stosownych przypadkach powinna istnieć możliwość wliczania do kosztów kwalifikowalnych kosztów anonimizacji danych osobowych oraz kosztów

¹ Zob. M. Konstankiewicz, A. Niewęglowski, *Narodowy zasób archiwalny i archiwa. Komentarz*, opublikowano: WK 2016; por. w. WSA z 7.06.2013 r., II SA/WA 290/13, w. WSA z 20.12. 2021 r., II SA/Wa 1982/21.

środków podjętych w celu ochrony poufności danych” (motyw 36). Ponadto, zgodnie z art. 18 ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (Dz. U. z 2021 r. poz. 1641) implementującej powołaną wyżej dyrektywę, wysokość opłaty nie może przekroczyć sumy kosztów poniesionych bezpośrednio w celu przygotowania lub przekazania informacji sektora publicznego w celu ponownego wykorzystywania w określony sposób lub w określonej formie².

Należy przy tym zwrócić również uwagę na wytyczne Komisji Europejskiej w sprawie zalecanych licencji standardowych, zbiorów danych i opłat za ponowne wykorzystanie dokumentów (2014/C 240/01)³, z których wynika, że metodę kosztów krańcowych można stosować w celu zapewnienia zwrotu wydatków związanych z dodatkowym reprodukowaniem i fizyczną dystrybucją dokumentów niecyfrowych, ale w **przypadku rozpowszechniania drogą elektroniczną (pobierania) dokumentów cyfrowych (plików) można by zalecać metodę zerowych kosztów**. Jak bowiem wskazano w powołanych wyżej wytycznych, „w środowisku internetowym całkowita wysokość opłaty może zostać ograniczona do kosztów związanych bezpośrednio z konserwacją i działaniem infrastruktury (elektronicznej bazy danych), w zależności od tego, co jest konieczne do reprodukcji dokumentów i dostarczenia ich jednemu dodatkowemu ponownemu użytkownikowi. Biorąc pod uwagę, że średni koszt prowadzenia bazy danych jest niski i spada, liczba ta może być bliska zeru. Wobec tego zaleca się, aby organy sektora publicznego regularnie poddawały ocenie potencjalne koszty i korzyści polityki zerowych kosztów i polityki kosztów krańcowych, mając na uwadze, że samo pobieranie opłat stanowi koszt (zarządzanie fakturami, monitorowanie i tworzenie polityki płatności itp.)”⁴.

Na potrzebę rozróżnienia cyfrowego i analogowego kopiowania wskazuje także unijna dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 maja 2001 r. nr 2001/29/WE w

² Na marginesie należy zauważyć, że pomimo tego, że z postanowień dyrektywy 2019/1024 wynika, że biblioteki, w tym biblioteki uniwersyteckie, muzea i archiwa powinny mieć możliwość pobierania opłat przekraczających koszty krańcowe, aby ich normalne funkcjonowanie nie ulegało zakłóceniom (motyw 38), to w przepisach krajowych prawo do nałożenia opłaty wyższej niż standardowa przyznane zostało wyłącznie muzeom (art. 19 ustawy o otwartych danych).

³ Zob. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0724\(01\)&from=SK](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0724(01)&from=SK)

⁴ Ibidem.

sprawie harmonizacji niektórych aspektów praw autorskich i pokrewnych w społeczeństwie informacyjnym (Dz.U.U.E.L.2001.167.10 z dnia 22.06.2001). Dyrektywa ta, odnosząc się do wynagrodzenia za usługi reprograficzne, przewiduje, że „prywatne cyfrowe kopiowanie może być bardziej rozpowszechnione i mieć większe znaczenie z ekonomicznego punktu widzenia. Należy więc odpowiednio uwzględnić różnice między prywatnym cyfrowym i analogowym kopiowaniem oraz dokonać odpowiednich rozróżnień pomiędzy ich pewnymi aspektami” (motyw 38 dyrektywy).

W związku z powyższym, mając na uwadze gwarancje bezpłatnego dostępu do informacji publicznych i informacji do ponownego wykorzystania, w tym materiałów archiwalnych, należy wskazać, że **nadmierna wysokość opłat za udostępnienie materiałów archiwalnych, może prowadzić do ograniczenia dostępu do tych materiałów**. Ponadto brak jakichkolwiek kryteriów wyznaczenia cen za usługi reprograficzne, w ocenie Rzecznika, prowadzi do uzasadnionych roszczeń o obniżenie opłat czy ich nienaliczanie lub też skarg na niewłaściwe i niezasadne ich naliczenie. Polityka otwartych danych propaguje bowiem szeroką dostępność i ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego do celów prywatnych lub komercyjnych, przy minimalnych ograniczeniach prawnych, technicznych lub finansowych bądź bez takich ograniczeń, i wspiera obieg informacji przeznaczonych nie tylko dla podmiotów gospodarczych, lecz przede wszystkim dla opinii publicznej. **Rzecznik zwraca więc przy tym uwagę na konieczność rozróżnienia udostępnienia kopii cyfrowej i analogowej dokumentów i naliczaniu adekwatnych opłat w tym obszarze.**

W konsekwencji powyższego, działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r. poz. 627 ze zm.), zwracam się z uprzejmą prośbą o odniesienie się do powyżej wskazanych kwestii dotyczących naliczenia opłat za udostępnianie materiałów archiwalnych w postaci elektronicznej (kopii cyfrowej), w szczególności kwestii nadmiernych opłat za udostępnianie kopii cyfrowej, a także wskazanie Rzecznikowi Praw Obywatelskich zasad i kryteriów naliczania tych opłat.

Z wyrazami poważania,

Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich
/-podpisano elektronicznie/

Do wiadomości:

Pan

Janusz Cieszyński

Sekretarz stanu

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

ePUAP