

**Marcin Grzybowski**

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Polska

marcin.grzybowski@uek.krakow.pl

ORCID ID: <https://orcid.org.0000-0003-1905-8942>

## **Kontrowersje wokół pojęcia „materiału urzędowego”**

Controversies Around the Concept of “Official Material”

**Abstract:** Art. 4(2) of the Act of Copyright and Related Rights (1994) excludes the texts mentioned therein from the protection provided for in the copyright law. The legislator makes use of the reference to the regulation of national law contained in the Berne Convention. Of the exclusions listed in Art. 4(2) ‘official materials’ are the most undefined conceptual category. In many judgments the administrative courts have placed all written studies which did not have the characteristics of an ‘official document’ in the category of ‘official materials’. This concerns materials produced by public authorities and studies submitted at the request of an office by external entities. The author analyses judgments of administrative courts in which the concept of official material appeared and the qualifications to this category. He points to the jurisprudence according to which the official material is a text which a) comes from a public authority, b) relates to an official case, and c) was created as a result of an official procedure. This approach is opposed by the Supreme Court in their judgment of 2009 and the bulk of copyright doctrine. In the final part the author discusses the status of the expert studies and justifies his own terminology proposals.

**Keywords:** administrative court judgments, expertise, exclusions from copyright protection, official documents, official material

**Słowa kluczowe:** dokument urzędowy, ekspertyza, materiał urzędowy, orzecznictwo sądów administracyjnych, wyłączenia spod ochrony prawnoautorskiej

### **Wprowadzenie**

Art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych<sup>1</sup> (dalej: p.a.p.p.) określa enumeratywnie zakres wyłączeń spod ochrony praw autorskich w tej ustawie. Nie stanowią przedmiotu prawa autorskiego:

---

1 Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (tekst pierwotny – Dz.U. z 1994 r. Nr 24, poz. 83; tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 1062).

- 1) akty normatywne lub ich urzędowe projekty,
- 2) urzędowe dokumenty, materiały, znaki i symbole,
- 3) opublikowane opisy patentowe i ochronne,
- 4) proste informacje prasowe.

Wyłączenie z art. 4 p.a.p.p. jest wyjątkiem od zasady objęcia twórców ochroną ich praw. Art. 1 ust. 1 p.a.p.p. czyni bowiem przedmiotem prawa autorskiego każdy przejaw działalności twórczej o indywidualnym charakterze, ustalony w jakiejkolwiek postaci, niezależnie od wartości, przeznaczenia i sposobu wyrażenia. Analiza treści art. 4 p.a.p.p. przekonuje, że obiekty wyliczone w pkt 1–3 różnią się od prostych informacji prasowych (pkt 4). Pochodzą bowiem od organów władzy publicznej i ich urzędów. Informacje prasowe mają genezę w środkach społecznego przekazu.

Na gruncie konwencji berneńskiej z dnia 9 września 1886 r. o ochronie dzieł literackich i artystycznych (w brzmieniu nadanym przez akt paryski z dnia 24 lipca 1971 r.) gwarantuje się twórcom minimum ochrony ich interesów. Art. 2 ust. 4 konwencji pozostawia prawu krajowemu określenie, jakiej ochrony udziela się „urzędowym tekstom aktów o prawodawczym, administracyjnym i prawnym charakterze”<sup>2</sup>. Do ochrony praw twórców zobowiązuje państwa członkowskie UE dyrektywa 2001/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie harmonizacji niektórych aspektów praw autorskich i pokrewnych w społeczeństwie informacyjnym.

Wyłączenia ochrony trzeba interpretować – jako stanowiące wyjątek od zasady – w sposób ścisły. Art. 4 p.a.p.p. ujęty został bez odesłań do innych przepisów. Zaliczenie do którejkolwiek z kategorii z art. 4 pkt 1–3 bądź 4 p.a.p.p. skutkuje wyłączeniem spod ochrony prawnoautorskiej. Umieszczenie wyłączeń w ustawie o prawie autorskim świadczy nadto o woli uregulowania statusu desygnatów wyliczenia z art. 4 w obrębie tej ustawy. Można zadać pytanie: czy racją tego unormowania – aczkolwiek niewysłowioną w ustawie – jest deklarowane w doktrynie<sup>3</sup> uniezależnienie dostępu do obiektów wyliczenia od woli ich faktycznych wytwórców? Czy uznanie przez organ procesowy opracowania na zlecenie organu za „materiał urzędowy”, tj. posłużenie się terminem art. 4 pkt 2 p.a.p.p., wyłącza to opracowanie spod ochrony prawnoautorskiej automatycznie? Czy jest to wyłączenie trwałe, czy ograniczone zakresowo? To tylko niektóre z wątpliwości.

---

2 Urzędowy tekst konwencji został sporządzony w językach angielskim i francuskim. Art. 2 ust. 4 w brzmieniu anglojęzycznym posługuje się określeniem: *official texts of legislative, administrative and legal nature*. Tekst konwencji (wg aktu paryskiego) w języku polskim jako załącznik do Dz.U. z 1990 r. Nr 82, poz. 474.

3 Z. Pinkalski, Wyłączenia spod ochrony prawnoautorskiej – art. 4 pr. aut. i pr. pokr., „Prace z Prawa Własności Intelektualnej” 2001, z.106, s. 35; *idem*, Granice ochrony prawnoautorskiej – glosa do wyroku SN z dnia 27 lutego 2009 r. (VCSK 337/08), „Prace z Prawa Własności Intelektualnej” 2010, z. 109, s. 40.

## 1. Pojęcie „materiału urzędowego” w ustawie z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych

Wykładnia art. 4 p.a.p.p. była przedmiotem kontrowersji w piśmiennictwie oraz zróżnicowanych interpretacji orzeczniczych. Dotyczyły one także art. 4 pkt 2 obejmującego „urzędowe dokumenty, materiały, znaki i symbole”. Pojęcie „materiałów urzędowych” wykazuje specyfikę. W odróżnieniu od „dokumentów urzędowych”, do których odnoszą się inne akty normatywne, pojęcie to nie występuje w tychże aktach. Orzecznictwo i wypowiedzi doktrynalne nie mogą więc odwołać się do normatywnych wyznaczników pojęcia „materiał urzędowy”. Nie posłużyły się nim ustawy o prawie autorskim z 1926 i 1952 r.

Znaczenie pojęcia „materiały urzędowe” można ustalać na dwa sposoby. Można je precyzować przez wyznaczenie zakresu całości wyłączeń z art. 4 pkt 1–3 i odjęcie od tej całości zakresów innych desygnatów wyliczenia (aktów normatywnych i ich urzędowych projektów, urzędowych dokumentów, znaków i symboli, opublikowanych opisów patentowych i ochronnych). Zakres po odjęciu wyznaczałby granice pojęcia „materiałów urzędowych”. Sposób ten uznać trzeba za zawodny. Również przy innych elementach wyliczenia z art. 4 pkt 1–3 brak jest pewności znaczeniowej, co utrudnia doprecyzowanie zakresu całości jak i jej elementów<sup>4</sup>. Sposób drugi to odwołanie się do orzeczeń sądowych. Ustalenie cech wspólnych materiałów uznanych przez sądy za „materiały urzędowe” może przybliżyć konotację tego pojęcia.

Stosowaniu przez sądy pojęcia „materiałów urzędowych” towarzyszyło przekonanie o nieadekwatności innych pojęć. Po ich eliminacji sądy przyjmowały, że materiał odpowiada pojęciu „materiały urzędowe”. Nie zawsze dokonywano ustaleń zakresu znaczeniowego tego terminu w zestawieniu z „urzędowością” dokumentów, znaków czy symboli. Z wyliczenia obok siebie w art. 4 pkt 2 p.a.p.p. elementów opatrzonych zbiorowo przymiotnikiem „urzędowe” nie należy wyciągać zbyt dalekich analogii. Skoro ustawodawca rozróżnił dokumenty i materiały, a także znaki i symbole, to każdą z tych kategorii postrzegał jako odrębną.

W wyroku NSA (OZ w Krakowie) z dnia 21 listopada 1996 r.<sup>5</sup> sąd przyjął, że nazwa „materiały urzędowe” mieści to, co nie będąc dokumentem, jest urzędowe. Sąd założył zbieżność pojęć „dokumentu” i „materiału”. Zarazem przypisał dokumentom odrębność wyznaczoną przez znaczenie tego pojęcia w innych aktach normatywnych. W ocenie sądu materiał może uzyskać cechę „urzędowości”, gdy: a) pochodzi od urzędu bądź b) dotyczy sprawy urzędowej lub c) powstał „w rezultacie procedury urzędowej”. Wskazane tu trzy elementy ujął jako alternatywne. NSA orzekł *in casu*, że

4 Najbliższe „materiałom urzędowym” jest pojęcie „dokumentów urzędowych”; por. J. Barta (red.), System Prawa Prywatnego, t. 13, Warszawa 2017, s. 5–6 oraz orzeczenie NSA z dnia 10 grudnia 1997 r. (III CA 889/46).

5 Wyrok NSA Ośrodek Zamiejscowy w Krakowie z dnia 21 listopada 1996 r. (I SA/Kr 892/96), LEX nr 28932.

opinia biegłego stanowiąca dowód w postępowaniu sądowym nie jest dokumentem urzędowym, ale należy do „materiałów urzędowych”. Pojęcie zostało zastosowane do opracowania nie pochodzącego od urzędu, ale przedłożonego „z zewnątrz” przez osobę o szczególnym statusie (biegłego) wobec sądu, zgodnie ze zleceniem, tj. decyzją procesową, i na użytek konkretnej sprawy. Wykładnia ta została przejęta przez inne składy sądzące NSA<sup>6</sup> i utrwalona w następstwie aprobujących wypowiedzi glosatorskich<sup>7</sup>. Głosy polemiczne podtrzymały zainteresowanie orzeczeniem. Było ono punktem wyjścia dla formułowania także odmiennych interpretacji<sup>8</sup>.

W wyroku NSA ujęcie „materiału urzędowego” oparte zostało na założeniu, że dla włączenia do tej kategorii wystarczy spełnienie tylko jednej z trzech przesłanek:

- że materiał „pochodzi od urzędu”;
- że „dotyczy sprawy urzędowej”;
- że „powstał w rezultacie procedury urzędowej”.

Dla uzyskania przez dany materiał cech „materiału urzędowego”<sup>9</sup> wystarczy spełnienie przesłanki drugiej lub trzeciej. Pośrednio wynika to stąd, że „dokumentem urzędowym” może być tylko dokument wytworzony przez urząd. Nadal niejasne pozostaje rozgraniczenie „dokumentu urzędowego” i „materiału urzędowego”. Wystąpienie każdej (tylko jednej) z trzech przesłanek w ocenie sądu otwiera drogę do uznania materiału za „urzędowy”. Przesłanki te mają zróżnicowany charakter. Pochodzenie od urzędu jest okolicznością faktyczną. Polega na wytworzeniu materiału przez organ władzy publicznej. Organ ten działa poprzez urząd<sup>10</sup> lub poprzez osoby upoważnione do działania w imieniu organu.

W doktrynie wyrażono pogląd, że zakres pojęcia „urzędu” można rozszerzyć na zakłady sektora publicznego, wykonujące określone zadania publiczne (np. w zakresie edukacji czy komunikowania się)<sup>11</sup>. Ich postępowanie wyznaczają nie tylko przepisy powszechnie obowiązujące, lecz także prawo wewnętrzne i regulaminy

6 Por. wyrok NSA OZ w Krakowie z dnia 19 lutego 1997 r. (I SA/Kr/1062/96, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>); wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 14 października 2004 r. (II SA/Wr 833/02), <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>; wyrok NSA z dnia 7 marca 2012 r. (IOSK2265/11), <http://orzeczenia/orzeczenia.nsa.gov.pl>; por. także wyrok SN z dnia 26 września 2001 r. (IV CKN 458/00), LEX nr 52 711.

7 A. Niżnik-Mucha, Glosa do wyroku WSA w Gdańsku z dnia 21 lutego 2006 r. (Sygn. akt II SA /Gd 897/05), „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 1, s.172 i n.

8 Z. Pinkalski, Wyłączenia..., *op. cit.*, s. 35 i n.

9 Nasuwa to wątpliwości semantyczne w zestawieniu z art. 2 ust. 4 konwencji berneńskiej, która pozwala ustawodawstwu krajowemu zdefiniować pod względem ochrony prawnoautorskiej status *officials texts of an administrative nature*.

10 Posłużenie się pojęciem „urzędu” stanowi rezultat uproszczonej konwencji terminologicznej. W znaczeniu ścisłym idzie tu o działanie organu władzy publicznej poprzez zorganizowany jako „urząd” zespół pracowników (funkcjonariuszy) działających w ramach kompetencji organu i na jego rzecz.

11 Z. Pinkalski, Wyłączenia..., *op. cit.*, s. 35 i n.

zakładowe. Materiał urzędowy może być wytworzony w trakcie czynności urzędowych<sup>12</sup> bądź stanowić rezultat zastosowanej procedury.

Przesłanka, że materiał ma „dotyczyć sprawy urzędowej”, jest niedookreślona. Można wątpić, czy istnienie odległego związku materiału ze „sprawą urzędową” wystarczy dla jej spełnienia. Nie jest jasna natura takiego związku, zwłaszcza jego intensywność. Brak jest wskazania, który podmiot miałby ustalać, że materiał „dotyczy” sprawy urzędowej. Należy domniemywać, że chodzi o organ, przed którym sprawa urzędowa jest prowadzona. Przy połączeniu spraw do wspólnego rozpoznania rozgraniczenie czynności może wszak napotykać na przeszkody<sup>13</sup>.

Przesłanka trzecia, w wyroku NSA z dnia 21 listopada 1996 r. wskazana alternatywnie, to wymóg, by materiał „powstał w rezultacie procedury urzędowej”. Według literalnej wykładni powstanie materiału to efekt finalny czynności proceduralnych. Można jednak przyjąć, że powstanie materiału nie musi być efektem końcowym w najściślejszym znaczeniu. Materiał może powstać wcześniej, tj. w toku postępowania; warunkiem jego „urzędowości” jest to, by stanowił wynik procedury określonej przez prawo. Nie jest wystarczające, by wyznacznikami procedury mogły być wyłącznie przepisy wewnętrzne urzędu (statut, regulamin). Skoro „materiał urzędowy” jest kategorią ustawową, której zastosowanie skutkuje wyłączeniem spod ochrony prawnautorskiej, oparcie procedury wyłącznie na regulacjach podustawowych wydaje się niewystarczające. Trudno przyjąć, iż wyłączne wyznaczniki procedury urzędowej stanowiły polecenia służbowe osoby kierującej urzędem<sup>14</sup>.

Przy niedookreśloności przesłanki drugiej i trzeciej wzrasta użyteczność pierwszej z przesłanek. Wymóg pochodzenia materiału od urzędu nie wzbudza istotnych zastrzeżeń<sup>15</sup>. Zachodzi natomiast potrzeba rozgraniczenia między „materiałami

12 D. Fleszer wskazuje na możliwość sporządzenia w trakcie wykonywania zadania publicznego przez pracownika urzędu materiału posiadającego cechy utworu. W ramach postępowania taki materiał, włączony do akt, będzie miał status „materiału urzędowego” (jakkolwiek posiada także materialne cechy właściwe utworom, tj. indywidualny charakter oraz oryginalność ujęcia). Jako materiał urzędowy nie został objęty ochroną autorskoprawną oraz wynikającymi z niej ograniczeniami dostępu i urzędowego wykorzystywania bez zgody rzeczywistego wytwórcy materiału; por. D. Fleszer, Status dokumentu i materiału urzędowego na gruncie prawa autorskiego, (w:) M. Jankowska, M. Pawełczyk (red.), Własność intelektualna a dziedzictwo kulturowe: Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Wojciechowi Kowalskiemu, Warszawa 2020, s. 138. Gdyby materiał ten (np. odręczny szkic zabytkowego budynku z dokumentacji przed remontem) nie był wykorzystywany w ramach postępowania i włączony do akt sprawy, mógłby stanowić przedmiot ochrony autorskoprawnej jako utwór graficzny autora szkicu.

13 Możliwość połączenia spraw do wspólnego rozpoznania dopuszcza art. 62 k.p.a., art. 219 k.p.c. oraz art. 34 § 1 i 2 k.p.k.

14 Jako zbyt „liberalny” postrzegam pogląd Z. Pinkalskiego o możliwości kształtowania procedury urzędowej przez wydawanie poleceń służbowych; por. Z. Pinkalski, Wyłączenia..., *op. cit.*, s. 40.

15 Wytworzenie materiału przez urząd (pracowników urzędu w ramach ich działań w imieniu urzędu) dezaktualizuje co do zasady kwestię praw autorskich osób trzecich, które pozostają wówczas poza procesem sporządzania materiału.

urzędowymi” a „dokumentami urzędowymi”. Ta granica nie została w przywołanym orzeczeniu wyznaczona. Sąd zdawał się jedynie przyjmować, że dokument urzędowy musi pochodzić od urzędu.

Znakami zapytania oraz dodatkowymi warunkami opatrzone zostało nadanie statusu materiałów urzędowych opracowaniom osób trzecich przedkładanych urzędom zgodnie z procedurami. Dotyczy to operatów szacunkowych, ekspertyz technicznych, specjalistycznych opinii prawnych, opinii i raportów biegłych rewidentów, opinii biegłych sądowych w postępowaniach przed sądami. Materiały te nie pochodzą „fizycznie” od urzędu. Nie stanowią też wytworu intelektu pracowników urzędu. Są wykorzystywane przez urzędy w sposób określony w przepisach regulujących postępowania. Mogą być podstawą ustaleń okoliczności faktycznych oraz punktem oparcia dla ujętych (także kwantytatywnie) kwalifikacji prawnych.

Nasuują się tu pytania. Czy organ prowadzący „sprawę urzędową”, uznając opracowanie za „materiał urzędowy”, dokonuje trwałego (bezpowrotnego) wyłączenia tego materiału spod ochrony prawnoautorskiej? Czy może tego dokonać organ nieorzekający o prawach autorskich? Czy jest to wyłączenie tylko *in casu*? Czy wobec braku określenia *ex lege* rodzajów materiałów uznawanych za „materiały urzędowe” decyzja *in casu* pozostawiona jest każdorazowo sądowi lub organowi prowadzącemu „sprawę urzędową”? Czy wytwórca materiału musi uznać, że jednorazowe użycie jego opracowania w sprawie urzędowej (i za wynagrodzeniem) równa się wyczerpaniu możliwości korzystania przez niego z przedłożonego urzędowi wytworu (skoro świadomie dostarczył materiał dla celów danego postępowania urzędowego)? Jakie znaczenie prawne ma odnotowanie w dokumentacji postępowania wykorzystania opracowania jako „materiału urzędowego”?

Samo zlecenie wykonania opracowania na użytek sprawy otwiera jedynie drogę do urzędowego użytku z pozyskanego materiału. Nie jest tożsame z przypisaniem mu statusu „materiału urzędowego” z art. 4 pkt 2 p.a.p.p., tj. z automatycznym wyłączeniem ochrony prawnoautorskiej.

W literaturze i w orzecznictwie sądów można odnaleźć substraty odpowiedzi na niektóre z postawionych pytań. Pamiętać przy tym należy, że ustalenia sądowe *in casu* są formułowane z odniesieniem do konkretnych opracowań.

W orzecznictwie, jak i w literaturze występują rozbieżności co do wskazania na typowe „materiały urzędowe”. J. Barta jako przykład materiału urzędowego wskazał opinie i raporty biegłych rewidentów przedkładane urzędom skarbowym w toku swoistego postępowania urzędowego<sup>16</sup>. E. Ferenc-Szydełko zaliczyła tu wyceny sporządzane przez rzeczoznawców majątkowych na potrzeby gospodarowania nieruchomościami jednostek samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa, wymagane

---

16 J. Barta (red.), System Prawa Prywatnego, t. 13, Warszawa 2017, s. 6 (uwagi do art. 4 p.a.p.p.).

ustawowo<sup>17</sup>. S. Stanisławska-Kloc podniosła, że opisy patentowe stanowiące część (załącznik) dokumentu patentowego, wydawanego przez Urząd Patentowy RP, formalnie pochodzą od tego Urzędu, ale materialnie ich treść zostaje ukształtowana przez zgłaszającego lub na jego zlecenie (zaś Urząd może dokonywać tylko nieznacznych zmian w opisie)<sup>18</sup>.

Odnosząc się do operatu szacunkowego jako „materiału urzędowego” analogicznie orzekł WSA w Gdańsku (w wyroku z dnia 21 lutego 2006 r.<sup>19</sup>, z głosem aprobującą A. Niżnik-Muchy<sup>20</sup>). Warto też odnotować wyrok z dnia 20 grudnia 2010 r. wydany przez WSA w Łodzi, w którym uznano<sup>21</sup> pytania wylosowane przez uczestników merytorycznego egzaminu specjalistycznego za dokumenty urzędowe, włączone do dokumentacji egzaminowanych, zaś pytania niewylosowane (zawarte w puli pytań) za „materiały urzędowe”. Pula pytań (opracowana przez osoby poza urzędem) była autoryzowana przez organ i poddana urzędowemu zatwierdzeniu. Sąd uznał to za decyzję o nadaniu im statusu materiału urzędowego.

Nasuważ się wątpliwość, czy pojęcie „materiałów urzędowych” można stosować – w świetle art. 2 ust. 4 konwencji berneńskiej – w postępowaniach poza organami władzy publicznej. Chodzi o procedury w zakładach sektora publicznego, realizujących funkcje publiczne w zakresie innym niż stosowanie prawa. Dotyczy to instytucji, które dominują w sferach usług publicznych (jak Poczta Polska, szkoły i uczelnie publiczne). Istnieje pogląd, że respektowanie zakresu powierzonych zadań publicznych oraz określonych przez prawo procedur wewnętrzzakładowych pozwala na traktowanie wytwarzanych przez nie tekstów (i ich nośników) jako dokumentów

17 E. Ferenc-Szydelko (red.), *Ustawa o prawie autorskim i prawach pokrewnych. Komentarz*, wyd. 4, Warszawa 2021, s. 3. Autorka motywuje swą kwalifikację wycen (w operatach szacunkowych) okolicznością, że gospodarka nieruchomościami samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa uregulowana jest przepisami, a ustawa o gospodarce nieruchomościami wymaga przy obrocie tymi nieruchomościami lub ich wymianie sporządzania wycen przez uprawnionych rzeczoznawców majątkowych. Powołuje się przy tym na wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 2 czerwca 2014 r. (II SAB/Bd/49/14), LEX nr 148263.

18 Por. art. 46 pkt 3 i 4 p.w.p.; por. także S. Stanisławska-Kloc, *Opisy patentowe i ochronne jako jedna z kategorii wyłączeń spod ochrony autorskoprawnej*, (w:) J. Ożegalska-Trybalska, D. Kasprzycki (red.), *Aktualne wyzwania prawa własności intelektualnej i prawa konkurencji*. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Michałowi du Vallowi, Warszawa 2015, s. 656. W opinii autorki wyodrębnienie opisów w osobną podgrupę wskazaną w art. 4 pkt 3 p.a.p.p. nastąpiło ze względów informacyjnych (nie zaś – merytorycznych). Z kolei J. Szwaja kwalifikował opis patentowy jako dokument urzędowy; por. J. Szwaja, *Prawa osobiste wynalazców w nowej ustawie – Prawo własności przemysłowej*, (w:) *Zagadnienia prawa własności intelektualnej*. Profesorowi Stefanowi Grzybowskiemu pracownicy Instytutu Wynalazczości i Ochrony Własności Intelektualnej w darze, „Zeszyty Naukowe UJ. Prace z Wynalazczości i Ochrony Własności Intelektualnej” 2002, z. 80, s. 236.

19 Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 21 lutego 2006 r. (II SA/Gd 897/05), ONSA i WSA 2007/2/41.

20 A. Niżnik-Mucha, *Glosa...*, *op. cit.*, s. 172–174.

21 Wyrok WSA w Łodzi z dnia 20 grudnia 2012 r. (II SAB/Łd 53/10), LEX nr 821197.

i materiałów urzędowych. *Ratio legis* zapewnienia dostępu do dokumentów i materiałów urzędowych wiąże się z egzekwowaniem obowiązków. Istotny jest zwłaszcza wymóg przestrzegania urzędowej procedury dostępu. Materiały urzędowe muszą być wytworzone w toku działania organów lub jednostek sektora publicznego, wykonujących zadania publiczne. Sporne zaś być może, czy podmioty te muszą być wyposażone w uprawnienia władcze.

Restryktywna wykładnia art. 2 ust. 4 konwencji berneńskiej stawia znak zapytania nad objęciem art. 4 pkt 2 p.a.p.p. materiałów niewytworzonych przez organy władzy publicznej (szerzej: podmioty sektora publicznego w ramach realizacji zadań publicznych). Konwencja bowiem dopuszcza wyłączenie przez prawo krajowe spod ochrony autorskoprawnej tekstów urzędowych o prawodawczym, sądowym lub administracyjnoprawnym charakterze. Trudno uznać za akty urzędowe materiały będące wytworem osób trzecich: opracowania „niewładczych” podmiotów zewnętrznych, przedkładane na władcze polecenia urzędowe<sup>22</sup>. W tej właśnie kwestii odnotować należy różnice między orzecznictwem sądów administracyjnych a orzecznictwem SN (po wyroku z dnia 27 lutego 2009 r.) i nauką prawa autorskiego, akcentującą pochodzenie „materiałów urzędowych” od organu władzy publicznej. *Remedium* można szukać w uzupełnieniu pojęć stosowanych na gruncie proceduralnym o zbiorcze określenie nośników wiadomości specjalnych, przedkładanych organom na ich zlecenie w związku z rozpatrywaną sprawą. Tego dotyczy propozycja (*de lege ferenda*) zastosowania nowego określenia: „materiał na użytek urzędowy”. Nazwa „materiały urzędowe” nie wydaje się dostatecznie użyteczna, tak ze względu na swą niedookreśloność, jak i na – trudne do rozwikłania – asocjacje znaczeniowe. Ponadto nie została przez ustawodawcę wystarczająco skorelowana z regulacjami typu procesowego.

## 2. Materiał urzędowy jako przedmiot orzeczeń sądów administracyjnych

Dotychczasowe orzeczenia sądów administracyjnych (i Sądu Najwyższego), w których przypisano materiałom cechę „materiału urzędowego”, dotyczyły:

- zestawów pytań na państwowy egzamin na prawo jazdy (wraz ze scenariuszami,
- wizualizacjami i opisami sytuacji drogowych),

---

22 Podobne stanowisko wyraża T. Koellner, podkreślając, że opinie i ekspertyzy przygotowane na zlecenie organów administracyjnych nie mogą być uznane za urzędowe akty prawodawcze czy też administracyjne i w tym charakterze być objęte dopuszczalnym wyłączeniem spod ochrony autorskoprawnej, w ramach klauzuli art. 2 ust. 4 konwencji berneńskiej w brzmieniu aktu paryskiego; por. T. Koellner, *Prawo autorskie a dostęp do informacji publicznej*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2021, XXI, z. 3, s. 753.



- zestawów pytań testowych na państwowy medyczny egzamin specjalizacyjny,
- operatów szacunkowych dotyczących nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego,
- specyfikacji istotnych warunków zamówienia (SIWZ) przewidzianych w art. 36 ustawy o ustawy o zamówieniach publicznych,
- opinii i raportów biegłych rewidentów przedkładanych urzędowi skarbowym;
- ekspertyz i opinii przedkładanych na zlecenie Kancelarii Prezydenta RP.

Istotą problemu było, czy materiały pochodzące od podmiotów spoza organu (urzędu) stanowiły element postępowania wymagany przez przepisy procedur. NSA (w wyroku z dnia 25 września 2019 r.<sup>23</sup>), określając status pytań na egzamin państwowy na prawo jazdy, posłużył się pojęciem „materiał urzędowy”. W wyroku z dnia 16 stycznia 2020 r.<sup>24</sup> NSA uznał za „materiał urzędowy” zestawy pytań testowych ze względu na ich zatwierdzenie przez właściwą komisję ds. weryfikacji pytań i przez ministra ds. transportu. Potraktował jako element egzaminu scenariusze, wizualizacje i opisy sytuacji drogowych włączone do zestawu pytań i przedstawiane egzaminowanym, opracowane przez osoby prywatne. Konsekwencją uznania ich za materiały urzędowe było zastosowanie art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy z 2016 r. o ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego (z wyłączeniem ochrony praw autorskich osób, które dostarczyły materiały). Nie byłoby to możliwe przy uznaniu ich za utwory osób trzecich.

NSA orzekł, że w momencie wystawienia zaświadczenia o zatwierdzeniu scenariuszy, wizualizacji i opisów wchodzących w skład pytań egzaminacyjnych przez ministra właściwego ds. transportu utwór w rozumieniu art. 1 p.a.p.p. w postaci propozycji pytania staje się pytaniem egzaminacyjnym. Komisja ds. weryfikacji pytań, a następnie minister autoryzowali jako „urzędowe” elementy pytań, ich opracowania przez podmioty zewnętrzne. Ergo, uznać je trzeba za pochodzące od komisji, tj. gremium urzędowego. Wzmocnieniem pierwiastka „urzędowości” było zatwierdzenie przez ministra ds. transportu.

Analogiczną kwalifikację przyjął SA w Łodzi w wyroku z dnia 20 grudnia 2010 r. wobec zestawu pytań testowych na egzaminie dla lekarzy. Istotne było zróżnicowanie potraktowanie pytań testowych wylosowanych przez egzaminowanych i tych, które nie zostały wylosowane. Tylko te drugie zostały uznane za „materiały urzędowe” (obecne w postępowaniu, choć niestanowiące podstawy rozstrzygnięć), podczas gdy pierwsze sąd uznał za spełniające kryteria „dokumentu urzędowego”, potwierdzającego przebieg egzaminu konkretnych osób (z włączeniem do dokumentacji). Pytania niewylosowane potraktowano jako element urzędowej procedury egzaminacyjnej. Autoryzacja była czynnością uprawnionych organów nadzoru; tak spełniono wymóg

23 Wyrok NSA z dnia 25 września 2019 r. (I OSK 2538/17) LEX nr 3022822.

24 Wyrok NSA z dnia 16 stycznia 2019 r. (I OSK 1417/18) LEX nr 2781878.

pochodzenia pytań od organu uprawnionego. Wyłączenie swobodnego posługiwania się zestawami pytań przez osoby prywatne, które je przygotowały, odpowiadało ich „urzędowemu” przeznaczeniu. W obu orzeczeniach teksty uznane za „materiały urzędowe” nie zostały wytworzone w toku urzędowej procedury egzaminacyjnej w znaczeniu ścisłym. Uzyskały przymiot „urzędowości” w wyniku działania organów zwierzchnich nad komisją egzaminacyjną. Element fizycznego opracowania pytań przez osoby trzecie, ale objęte urzędowym zleceniem organu władzy publicznej, został uzupełniony o urzędową autoryzację zestawu pytań przez organ nadzorujący przebieg egzaminu państwowego, co nadało zestawowi atrybut „urzędowości”.

Rozbieżności między wypowiedziami doktryny a orzecnictwem sądów administracyjnych pojawiły się nadto w kontekście statusu operatów szacunkowych. Operaty i wyceny są elementem postępowań w obrocie nieruchomościami sektora publicznego. D. Wilkowska-Kołąkowska<sup>25</sup> i S. Kalus<sup>26</sup> uznali operaty za zindywidualizowane utwory w rozumieniu art. 1 ust. 1 p.a.p.p., podlegające ochronie prawnoautorskiej. A. Szyszka, wskazując na liczne elementy operatu zdeterminowane przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 2004 r., mimo to uznała, że wypełnienie wymogów treścią w konkretnym operacie zostało pozostawione swobodzie autora. Zdaniem A. Szyszki „mamy do czynienia z przejawem działalności twórczej rzeczoznawcy, jakim jest sporządzony przez niego operat”<sup>27</sup>.

Wbrew tym poglądom operaty szacunkowe zostały uznane przez sądy za „materiały urzędowe”. Kwalifikację tę przyjęły: WSA w Gdańsku w wyroku z dnia 21 lutego 2006 r.<sup>28</sup> i WSA w Bydgoszczy w wyroku z dnia 2 czerwca 2014 r.<sup>29</sup> W obu orzeczeniach akcentowano, że art. 4 pkt 9 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami oraz przepisy 4 ust. 1 w związku z art. 33–35 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach wymagają przy obrocie nieruchomościami sporządzenia operatu przez rzeczoznawcę. Treść operatu jest określona rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. Sądy uznały, że operat staje się elementem procedury urzędowej. Rozumowanie to doprowadziło do odmowy przyznania operatowi szacunkowemu cech utworu w rozumieniu art. 1 ust. 1 p.a.p.p., przy jednoczesnym uznaniu go za „materiał urzędowy”. Argumentację nakierowano nie tyle na uzasad-

25 D. Wilkowska-Kołąkowska, *Wycena nieruchomości. Operat szacunkowy. Rzeczoznawstwo majątkowe*, Warszawa 2013, s. 51.

26 S. Kalus, *Pozycja prawna uczestników rynku nieruchomości*, Warszawa 2009, s. 105–106.

27 Według A. Szyszki „nie można przyjąć, że regulacja sposobu sporządzania operatu szacunkowego, zawarta w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami, jak i w rozporządzeniu z dnia 21 września 2004 r. jest na tyle dokładna, że rzeczoznawca zostaje pozbawiony swobody twórczej”; por. A. Szyszka, *Uwagi o operacie szacunkowym w świetle ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2015, nr 11, s. 12.

28 Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 21 lutego 2006 r. (II SA/Gd 897/05), ONSA i WSA 2007/2/41.

29 Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 2 czerwca 2014 r. (II SAB/Bd 49/14) LEX nr 14 8263.

nienie „urzędowego” charakteru operatów, ile na niezasadność przypisania im cechy oryginalności (koniecznej do uznania za „utwór”).

Sądy administracyjne przypisały newralgiczne znaczenie wytworzeniu materiału urzędowego w ramach „procedury urzędowej”. Wymóg ten, w powiązaniu z pochodzeniem materiału od organu władzy publicznej, kieruje uwagę ku warunkom uznania procedury za „urzędową”. Tylko taka procedura prowadzi bowiem do wytworzenia „materiału urzędowego”. Zagadnienie to było przedmiotem ustaleń SN w sprawie zakończonej wyrokiem z dnia 24 stycznia 2009 r.<sup>30</sup> Sąd przyjął, iż procedura urzędowa to „postępowanie toczące się przed organami: wymiaru sprawiedliwości, administracji publicznej lub innymi powołanymi do decyzji władczych”. Nie została uznana przez SN za materiał urzędowy specyfikacja istotnych warunków zamówienia (SIWZ) w postępowaniu przetargowym. Mimo iż sądy: okręgowy i apelacyjny orzekły, że specyfikacja stanowi materiał urzędowy, gdyż jej treść określona jest przez przepis prawa, SN nie podzielił tego stanowiska. Orzekł, że postępowanie przetargowe nie ma cech procedury urzędowej (z wyjątkiem postępowań przed Prezesem UZP). Nie prowadzi do rozstrzygnięcia sprawy urzędowej, a do ewentualnego zawarcia umowy prawa cywilnego. Za noszące cechy „materiału urzędowego” uznane zostały natomiast opinie i raporty biegłych rewidentów, przedkładane urzędowi skarbowym wraz ze sprawozdaniami finansowymi spółek. Powstają one w swoistej procedurze urzędowej, a zasady ich sporządzania wyznaczono w przepisach o działalności zawodowej biegłych rewidentów oraz obowiązku przedstawiania raportów<sup>31</sup>.

Przedmiotem orzeczeń sądów administracyjnych, w których posłużyły się one pojęciem „materiałów urzędowych”, były także opinie i ekspertyzy prawne, przedłożone na zlecenie Kancelarii Prezydenta RP. Pierwsze, z dnia 27 stycznia 2012 r. (I OSK 2130/11)<sup>32</sup>, zostało wydane w następstwie wniosku do Kancelarii o udostępnienie jako informacji publicznej opinii prawnych branych pod uwagę przy podpisaniu ustawy z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie ustaw związanych z systemem ubezpieczeń. Kancelaria Prezydenta informowała, że te opinie prawne nie podlegają rygorom ustawy o dostępie do informacji publicznej. W wyniku skargi na bezczynność organu WSA w Warszawie wyrokiem z dnia 3 sierpnia 2011 r.<sup>33</sup> zobowiązał Kancelarię do udostępnienia opinii. NSA, oddalając skargę kasacyjną Kancelarii, orzekł, że opinie i ekspertyzy na zlecenie Kancelarii stanowią informację publiczną i podlegają udostępnieniu w try-

30 Orzeczenie zapadło przy obowiązywaniu wcześniejszej ustawy – Prawo zamówień publicznych. Od 1 stycznia 2021 r. obowiązuje nowa ustawa – Prawo zamówień publicznych z dnia 11 września 2019 r. (Dz.U. z 2021 r. poz. 1129).

31 Wyrok NSA Ośrodek Zamiejskowy w Krakowie z dnia 19 lutego 1997 r. (I SA/Kr 1062/96), niepubl., Centralna Baza Orzeczeń NSA (29.11.2021).

32 Wyrok NSA z dnia 27 stycznia 2012 r. (I OSK 2130/11) LEX nr 1126276.

33 II SAB/Wa 187/11, LEX nr 951096.

bie ustawy o dostępie do informacji publicznej<sup>34</sup>. W wyroku z dnia 27 stycznia 2012 r. NSA stwierdził, że „opinie i ekspertyzy sporządzane na zlecenie Kancelarii są materiałami urzędowymi w rozumieniu art. 4 pkt 2 p.a.p.p”, bowiem „pełnią funkcję służebną przy podejmowaniu decyzji przez najwyższy organ władzy wykonawczej”. Świadczy to o liberalnym podejściu sądu do pojęcia procedury urzędowej; za przesłankę objęcia nią opracowań wystarczyła potencjalna „rola służebna przy podejmowaniu decyzji”. NSA orzekł, że opinie i ekspertyzy na zlecenie Kancelarii Prezydenta odpowiadają wprawdzie definicji utworu z art. 1 ust.1 p.a.p.p., ale mimo tego statusu nie podlegają ochronie prawnoautorskiej – „są bowiem materiałami urzędowymi w rozumieniu art. 4 pkt 2 u.p.a.p”. Szeroka wykładnia art. 4 pkt 2 p.a.p.p. – zdaniem NSA – jest „niezbędna dla realizacji celu” określonego w art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej<sup>35</sup>. NSA uznał zatem opinie i ekspertyzy na zlecenie Kancelarii za noszące cechy utworów w rozumieniu art. 1 ust. 1 p.a.p.p. Miały one bowiem wszystkie cechy oryginalności i twórczego wkładu wytwórców<sup>36</sup>. Z drugiej strony – dla umożliwienia objęcia ich dostępem do informacji publicznej (a więc dla realizacji innej ustawy) – zakwalifikował je jako materiały urzędowe. Tezę tę NSA powtórzył w wyroku z dnia 29 lutego 2012 r.<sup>37</sup>, zaś WSA w Warszawie w wyroku z dnia 11 października 2017 r.<sup>38</sup> Stanowisko spotkało się z krytyką w głosie E. Wojnarskiej-Krajewskiej<sup>39</sup>.

### 3. W kierunku restryktywnej wykładni pojęcia „materiał urzędowy”

Imperatyw ścisłej wykładni pojęcia „materiał urzędowy”<sup>40</sup> stanowi założenie w analizie orzeczeń stosujących to pojęcie. Istotą jest to, czy pochodzenie od organu

34 Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 2176).

35 WSA w Łodzi w wyroku II SAB /Łd 53/10 (niepubl.) argumentował, że art. 1 ust.1 ustawy o dostępie do informacji publicznej nie daje podstaw, by „faworyzować przepisy ustawy z 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych. Sąd uznał, że przymiot informacji publicznej mają także wiadomości pochodzące z dokumentów, które organ używa do zrealizowania powierzonych zadań publicznych, nawet jeśli prawa autorskie do owych dokumentów należą do innego podmiotu. Jest to, moim zdaniem, stanowisko zbyt daleko idące; nadto niemające uzasadnienia formalno-prawnego (bo prowadzące do preferowania przepisu jednej ustawy o odrębnym polu regulacji przed przepisem innej ustawy o osobnym polu regulacji, choć stosowanym funkcjonalnie wspólnie z przepisem pierwszej z ustaw – ustawy o dostępie do informacji publicznej).

36 T. Koellner (Prawo autorskie..., *op. cit.*, s. 746) trafnie zwraca uwagę, że polska ustawa o prawie autorskim nie reguluje – na gruncie prawa autorskiego (w przeciwieństwie do ustawodawstwa niemieckiego i francuskiego) – następstw prawnych wykorzystania przez organy administracji publicznej materiałów objętych ochroną w prawie autorskim.

37 Wyrok I OSK 2196/11, LEX nr 1145090.

38 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 lutego 2017 r. (II SAB/Wa/175/17), LEX nr 2404402.

39 E. Wojnarska-Krajewska, Głosa do wyroku NSA z 27.1.2012 r. (I OSK 2130/11), „Państwo i Prawo” 2015, nr 4, s. 135–139.

40 Por. J. Barta, R. Markiewicz, Prawo autorskie, Warszawa 2008, s. 132.

(urzędu) lub, w pewnych sytuacjach, podmiotu sektora publicznego stanowi *conditio sine qua non* uznania materiału za „urzędowy”. Stwierdzenie nieodzowności tego wyroku jest zasadne na gruncie polskiego prawa autorskiego oraz postanowień konwencyjnych.

Przeciwny uznaniu za „materiały urzędowe” opracowań „z zewnątrz urzędu” jest Z. Pinkalski. Jego pogląd podzielili J. Barta i R. Markiewicz<sup>41</sup>. Krytycznie oceniając uznanie za materiały urzędowe opracowań przedkładanych urzędowi przez podmioty zewnętrzne, Z. Pinkalski zarzucił, że sądy uwzględniały tylko drugą lub trzecią przesłankę wskazaną w wyroku NSA z dnia 21 lutego 1996 r., mianowicie ich związek ze sprawą urzędową lub wytworzenie materiału w toku procedury urzędowej (przy pominięciu pochodzenia materiału od urzędu)<sup>42</sup>. Zdaniem autora to zbyt szerokie pole postrzegania procedury urzędowej<sup>43</sup>. W podobnym kierunku zmierza interpretacja S. Stanisławskiej-Kloc, wedle której „materiały urzędowe” winny być jednoznacznie związane z urzędem przez swoją formę, treść lub cel<sup>44</sup>.

Z. Pinkalski uzyskał wsparcie w wyroku SN z dnia 27 lutego 2009 r. (V CSK 337/08<sup>45</sup>). SN potwierdził, że pochodzenie od organu władzy publicznej działającego w procedurze urzędowej to warunek konieczny uznania opracowania za „materiał urzędowy”. SN odmówił cech procedury urzędowej postępowaniu przetargowemu, prowadzonemu na podstawie ustawy z 2004 r. – Prawo zamówień publicznych. Sądy niższych instancji, traktując tę procedurę jako urzędową, uznały za materiał urzędowy specyfikację istotnych warunków zamówienia (SIWZ)<sup>46</sup>. SN podkreślił, że formularz SIWZ nie pochodzi od organu władzy publicznej, zaś przetarg z użyciem SIWZ prowadzi jedynie do ewentualnego zawarcia umowy. Zdaniem Z. Pinkalskiego pogląd ten odpowiada konwencji berneńskiej oraz ścisłej interpretacji art. 4 pkt 2 p.a.p.p. Autor aprobował stanowisko SN, że dla uznania materiału za „urzędowy” konieczne – ale nie wystarczające – jest pochodzenie materiału od urzędu. Warunkiem uzupełniającym pozostaje powstanie materiału w toku „postępowania toczącego się

41 J. Barta, R. Markiewicz, *Prawo autorskie*, Warszawa 2016, s. 89.

42 Z. Pinkalski, *Granice...*, *op. cit.*, s. 47.

43 *Ibidem*. Nasuwa się pytanie: jak w ramach nierozszerzonego pola procedury traktować postanowienia sądów czy innych organów prowadzących postępowanie o przeprowadzeniu dowodu w opinii biegłego czy o przyjęciu za podstawę wycen czy rozliczeń operatu szacunkowego wskazanego przez organ rzeczoznawcy? Ich włączeniu do dokumentacji rozstrzyganej „sprawy urzędowej” i otwarciu na dostęp obywateli towarzyszą te same racje, które występują przy udostępnieniu innych dokumentów procesowych: poddania procedowania przez urząd społecznej kontroli. Te racje przywołuje się jako *ratio legis* wyłączeń z art. 4 pkt 1–3 p.a.p.p.

44 Autorka powołuje się na stanowisko doktryny niemieckiej; por. S. Stanisławska-Kloc, *Opisy patentowe...*, *op. cit.*, s. 656.

45 Wyrok SN z dnia 27 lutego 2009 r. (V CSK 337/08), LEX nr 488738.

46 Specyfikacja przedstawiana była w postaci formularza ofertowego, którego elementy zostały ściśle sprecyzowane w art. 36 obowiązującej w czasie składania specyfikacji ustawy – Prawo zamówień publicznych.

przed organami wymiaru sprawiedliwości, administracji publicznej lub innymi, powołanymi do podejmowania decyzji władczych, wpływających na sytuację prawną jednostki<sup>47</sup>. Autor podniósł, że definiując „materiał urzędowy”, posłużono się analogią do „dokumentu urzędowego” jako podobnego, jednak przy rozluźnieniu konotacji pojęcia. Sprowadza się ono do przyjęcia, że wystarczające dla uznania materiału za „urzędowy” jest sporządzenie go w przepisanej formie (w ramach procedury) bądź tylko okoliczność, że dotyczy sprawy urzędowej<sup>48</sup>.

Orzekając *in casu*, sąd ma możliwość kwalifikować konkretne teksty jako materiały „na użytek urzędowy”. Opracowania przekazywane są organom prowadzącym sprawy urzędowe za wynagrodzeniem, co pozwala poddać analizie kwestię majątkowych praw ich twórców. Przedłożenie zleconego opracowania nie jest wystarczającą przesłanką uzyskania atrybutów „materiału urzędowego”<sup>49</sup>. W ocenie Z. Pinkalskiego o takim statusie nie przesądza samo wykorzystanie materiału. Istotą jest określony przez przepisy sposób (i najczęściej – jednorazowość) wykorzystania opracowania przez organ (urząd)<sup>50</sup>. Oddala to zlecane urzędowo opracowania od wytworów intelektu, tj. utworów.

W doktrynie podkreślono, że uznanie materiału za urzędowy nie może być motywowane dążeniem do jego udostępnienia jako informacji publicznej. W głosie do wyroku NSA z dnia 27 stycznia 2012 r. E. Wojnarska-Krajewska<sup>51</sup> podniosła, że o kwalifikowaniu opracowania do materiałów urzędowych nie powinno przesądzać stosowanie innego przepisu, np. art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej (dalej: u.d.i.p.). Unormowania te są niezależne od siebie. Winny być stosowane oddzielnie. Niezasadne jest nadawanie statusu materiałów urzędowych opracowaniom o cechach utworów tylko po to, by zapewnić ich publiczną dostępność. Status materiału urzędowego nie powinien być następstwem okoliczności, że znajdzie się on w dyspozycji urzędu. To, że materiał pełni rolę służebną w działalności organu, nie nadaje statusu „materiału urzędowego”. Pojęcie roli służebnej jest niedookreślone; nie towarzyszy mu określona przez prawo procedura urzędowa. Za tę procedurę uznać należy regulowane ustawowo postępowanie przed organem administracji lub innym organem, decydującym o prawach jednostki<sup>52</sup>. Glosatorka uwypukliła rygory

47 Wyrok SN z dnia 27 lutego 2009 r. (V CSK 337/08), LEX nr 488738; Z. Pinkalski, Granice ochrony prawnoautorskiej – glosa do wyroku SN z dnia 27 lutego 2009 r. (V CSK 337/08), „Prace z Prawa Własności Intelektualnej” 2010, z. 10, s. 39.

48 *Ibidem*, s. 38. Na marginesie warto podnieść, że kodeksowy (art.76 § 1 i 2 k.p.a., art. 244 § 1 i 2 k.p.c.) wymóg sporządzenia „dokumentu w przepisanej formie” nie jest tożsamy ze sporządzeniem go przy zastosowaniu „określonej procedury”.

49 Por. J. Barta, R. Markiewicz, Prawo autorskie, Warszawa 2008, s. 48–49; D. Niestrzębski, Glosa do wyroku NSA OZ w Krakowie z dnia 19 lutego 1997 r. (I SA/Kr 1062/95), „Glosa” 1999, nr 7, s. 11.

50 Z. Pinkalski, Granice..., *op. cit.*, s. 50.

51 E. Wojnarska-Krajewska, Glosa do wyroku NSA z 27 stycznia 2012 r. ..., *op. cit.*, s.135–139.

52 Por. wyrok SN z dnia 27 lutego 2009 r. w sprawie V CSK 337/08.

ponownego wykorzystywania materiałów w ramach dostępu do informacji publicznej (z uwzględnieniem art. 28g pkt 2 u.d.i.p.). Uzasadnia to imperatyw minimum ochrony praw autorów.

## Wnioski

Użyciu w art. 4 p.a.p.p. pojęcia „materiałów urzędowych” nie było poprzedzone refleksją nad jego znaczeniem prawnoprosesowym. Ustawodawca nie określił w innych przepisach zakresu pojęć z art. 4 pkt 1-3 p.a.p.p. (w tym – pojęcia „materiały urzędowe”). Trudność w ustaleniu zakresu znaczeń wynika z rozbieżności orzecznictwa i poglądów doktryny (ze zgodą, by pojęć użytych w art. 4 p.a.p.p. nie interpretować rozszerzająco). Na gruncie konwencji berneńskiej zasadnicza wątpliwość dotyka wyłączenia spod ochrony prawnoautorskiej wytworów intelektu, które nie pochodzą od organów władzy publicznej (prawodawczych, sądowych czy administracyjnych), a mieszcząc substrat oryginalności i twórczego wkładu intelektu<sup>53</sup>, mają cechy utworów. Cechy te noszą wszystkie opinie i ekspertyzy zlecane przez organy publiczne, przedkładane w związku z toczącymi się postępowaniami i na ich użytek oraz wytwarzane przez osoby (podmioty) pozostające poza organem i jego urzędem. Materiały te stają się podstawą dla rozstrzygnięć urzędowych.

Szeroka praktyka zlecania opinii i ekspertyz wyspecjalizowanym podmiotom zewnętrznym (*outsourcing*) aktualizuje problem ich „urzędowości”. Jest to jednakowoż urzędowość w znaczeniu proceduralnym, nie zaś determinowana w płaszczyźnie orzeczeń w kontekście prawnoautorskim. Rozbieżności wykładnicze, tak w orzecznictwie sądowym jak i w doktrynie, wskazują na potrzebę zharmonizowania procesowego statusu dostarczanych organom państwa prowadzącym postępowania (prawodawcze, sądowe i administracyjne) materiałów z wiadomościami specjalistycznymi, zasad ich urzędowego wykorzystania przy uwzględnieniu dostępności wynikającej, z jednej strony, ze standardów transparentności postępowań, z drugiej – z respektowania praw autorskich twórców.

Należy podjąć próbę ustalenia nazwy zbiorczej dla zlecanych w toku procedur urzędowych opracowań „zewnętrznych”. Próba winna być podjęta na gruncie uregulowań proceduralnych. Istotny jest tu zarówno fakt tworzenia materiałów na urzędowe zlecenie organu („urzędu”), jak miejsce, tryb i charakter wykorzystania w procedurach urzędowych. Nie wydaje się, że te okoliczności były rozważane w adekwatnym wymiarze przy posłużeniu się w art. 4 pkt 2 p.a.p.p. pojęciami „materiał urzędowy” oraz „dokument urzędowy”.

53 Z. Pinkalski, *Granice...*, *op. cit.*, s. 36. Stwierdzenie, że materiały urzędowe (i inne wyliczone w art. 4 pkt 1–3 p.a.p.p.) cechuje urzędniczo-administracyjny charakter, jest zawężeniem tej grupy materiałów do procedur sądowych.

Autor proponuje posługiwanie się zbiorczym pojęciem: „materiał na użytek urzędowy”. Objęłoby ono wszystkie nośniki wiedzy specjalistycznej dostarczane organom władzy publicznej (podmiotom wykonującym funkcje publiczne) na ich urzędowe zlecenie, za wynagrodzeniem i na potrzeby zamierzonych lub aktualnie prowadzonych i znanych wytwórcy materiału postępowań urzędowych. Pojęcie byłoby kategorią prawa proceduralnego, nie zaś (jak pojęcia z art. 4 pkt 2 p.a.p.p. – autorskiego). Przyjęcie zlecenia (w przypadku pewnych profesji obowiązkowe) i dostarczenie materiału byłoby nawiązaniem relacji urzędowej między organem a wytwórcą materiału.

Autor ekspertyzy/opinii przedłożonej na zlecenie organu władzy publicznej zachowywałaby, co do zasady, ograniczone prawa autorskie, ale przyjmując zlecenie, wyrażałaby zgodę na wykorzystanie wytworu jego intelektu zgodnie z treścią zlecenia.

Ścisłego rozgraniczenia wymagają pojęcia „dokument urzędowy” i „materiał urzędowy”. Dokument urzędowy to nośnik aktu władzy, ustaleń lub informacji urzędowej, pochodzący od organu władzy publicznej lub podmiotu ustawowo upoważnionego do wykonywania urzędowych czynności publicznych, polegających na wydawaniu dokumentów urzędowych. W postępowaniu stwierdzenie, iż dokument jest „dokumentem urzędowym”, ma znaczenie w zakresie, w jakim zawarte w nim dane korzystają – zgodnie z art. 76 § 1 i 2 k.p.a. i art. 244 § 1 i 2 k.p.c. – z domniemania prawdziwości.

Materiał urzędowy musi być wytworzony na zlecenie organu władzy publicznej albo w obrębie jego urzędu bądź instytucji podległych, albo przez podmioty trzecie na urzędowe zlecenie organu dla celów konkretnego postępowania (prowadzonego bądź planowanego) oraz dokonywanych tam ustaleń lub ocen, zgodnie z unormowaniami tego postępowania.

W merytorycznej warstwie rozstrzygnięć „urzędowość” dokumentu/materiału nie przesądza *per se* o roli procesowej danego nośnika informacji. Jest natomiast istotna dla ochrony praw wytwórców materiałów uznanych w postępowaniu za „urzędowe”. Na gruncie prawa autorskiego do rozważenia *pro futuro* mogłaby być koncepcja wyodrębnienia częściowych praw autorów, które za wynagrodzeniem przenosiłoby oni na urząd prowadzący sprawę, rezygnując w tych granicach z atrybutów autorskiego prawa korzystania z wytworu swego intelektu. Określenie „materiał na użytek urzędowy” byłoby procesowym pojęciem autonomicznym, niepowiązanym znaczeniowo z kategorią „materiały urzędowe” w ujęciu art. 4 pkt 2 p.a.p.p. Akcesoryjnym postulatem jest nowelizacja „dostosowawcza” ustawy o prawie autorskim przy równoczesnym doprecyzowaniu pojęć z art. 4 pkt 1–3, w tym „dokumentu urzędowego” i „materiału urzędowego”.

Wśród objętych prawnoprosesową nazwą „materiałów na użytek urzędowy” mieszczą się teksty o znacznym stopniu standaryzacji wymuszonej normatywnie („obowiązkowe” elementy operatów, wycen wartości, dokumentacji geodezyjnej (po-



miarowej), ekspertyz budowlanych)<sup>54</sup>. Wytworzeniu ich nie towarzyszy swobodna przestrzeń twórcza. Wytwórca mógłby jednak je zindywidualizować przez dodanie elementów niewskazanych w przepisach (choć użytecznych w postępowaniu, zgodnie z wiedzą specjalistyczną), odstąpić od szablonu, posłużyć się dodatkowymi elementami. Czy takie nadanie tekstom cechy „quasi-utworu” przybliży je do częściowej ochrony prawnoautorskiej? Konieczna jest ocena *in casu*. Nie znosi to przekonania, że wyniki pomiaru geodezyjnego i sporządzenie operatu czy zastosowanie ustalonych cen urzędowych nie nosi *ex definitione* cech działalności twórczej.

Akcentowana w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/98/WE niedopuszczalność udostępnienia obiektu, do którego prawa autorskie przysługują osobom trzecim, oraz wymogi z art. 28g pkt 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej (idące w tym kierunku) wzmacniają znaczenie kwalifikacji materiałów przedkładanych do dyspozycji organu prowadzącego postępowanie. Nie usuwa wątpliwości zaliczenie opracowania do kategorii „materiałów urzędowych”. Postulowane regulacje procesowe, wyodrębniające kategorię „materiałów do użytku urzędowego”, wymagałyby harmonizacji z przepisami o dostępie do informacji publicznej, nadto z przepisami prawa autorskiego.

#### BIBLIOGRAFIA

- Barta J., Markiewicz R., Prawo autorskie, Warszawa 2008.
- Barta J., Markiewicz R., Prawo autorskie, Warszawa 2016.
- Barta J. (red.), System Prawa Prywatnego, t. 3, Warszawa 2017.
- Bleszyński J., Ostatnie redakcje konwencji berneńskiej o ochronie dzieł literackich i artystycznych, „ZN UJ. Prace z Wynalazczości i Ochrony Własności Intelektualnej” 1977, z. 13.
- Ferenc-Szydełko E. (red.), Ustawa o prawie autorskim i prawach pokrewnych. Komentarz, wyd. 4, Warszawa 2021.
- Fleszer D., Status dokumentu i materiału urzędowego na gruncie prawa autorskiego, (w:) M. Jankowska, M. Pawełczyk (red.), Własność intelektualna a dziedzictwo kulturowe: Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Wojciechowi Kowalskiemu, Warszawa 2020.
- Kalus S., Pozycja prawna uczestników rynku nieruchomości, Warszawa 2009.
- Koellner T., Prawo autorskie a dostęp do informacji publicznej, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2012, XXI, z. 3.
- Niestrzębski D., Glosa do wyroku NSA OZ w Krakowie z dnia 19 lutego 1997 r. (I SA/Kr 1062/95), „Glosa” 1999, nr 7.

54 Z. Pinkalski sprzeciwia się pogładowi, że techniczna ekspertyza budowlana jest utworem architektonicznym. Stwierdza, że jest ona „pozbawiona cech twórczych, gdyż opiera się na „przepisach prawa”; por. Z. Pinkalski, Granice..., *op. cit.*, s. 49. Dodać należy, że nie cechuje się pełną i statystyczną niepowtarzalnością.

- Niżnik-Mucha A., Głosa do wyroku WSA w Gdańsku z dnia 21 lutego 2006 r. (Sygn. akt II SA /Gd 897/05), „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 1.
- Pinkalski Z., Granice ochrony prawnoautorskiej – glosa do wyroku SN z 27.2.2009 r (V CSK 337/08), „Prace z Prawa Własności Intelektualnej” 2010, z. 10.
- Pinkalski Z., Wyłączenia spod ochrony prawnoautorskiej – art. 4 pr. aut. i pr. pokr., „Prace z Prawa Własności Intelektualnej” 2001, z. 106.
- Stanisławska-Kloc S., Opisy patentowe i ochronne jako jedna z kategorii wyłączeń spod ochrony autorskoprawnej, (w:) J. Ożegalska-Trybalska, D. Kasprzycki (red.), Aktualne wyzwania prawa własności intelektualnej i prawa konkurencji. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Michałowi du Vallowi, Warszawa 2015.
- Szwaja J., Prawa osobiste wynalazców w nowej ustawie – Prawo własności przemysłowej, (w:) Zagadnienia prawa własności intelektualnej. Profesorowi Stefanowi Grzybowskiemu pracownicy Instytutu Wynalazczości i Ochrony Własności Intelektualnej w darze, „Zeszyty Naukowe UJ. Prace z Wynalazczości i Ochrony Własności Intelektualnej” 2002, z. 80.
- Szyska A., Uwagi o operacie szacunkowym w świetle ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych, „Przegląd Prawa Publicznego” 2015, nr 11.
- Wilkowska-Kołąkowska D., Wycena nieruchomości. Operat szacunkowy. Rzeczoznawstwo majątkowe, Warszawa 2013.
- Wojnarska-Krajewska E., Glosa do wyroku NSA z dnia 27 stycznia 2012 r. ( I OSK 2130/11), „Państwo i Prawo” 2015, nr 4.