

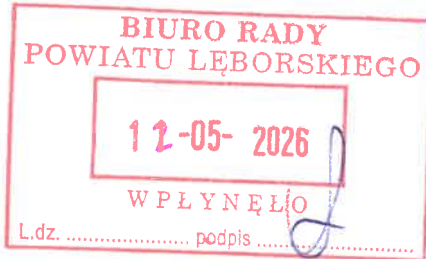


Starosta Lęborski

sekretariat: 59 8632 825, 84-300 Lębork, ul. Czołgistów 5
fax: 59 8632 850, e-mail: sekretariat@starostwolebork.pl

Lębork, dnia 12.05.2026 r.

ZR.0003.1.2026.AB



Pani

Teresa Ossowska-Szara

Radna Rady Powiatu Lęborskiego

Odpowiadając na zapytanie z dnia 27 kwietnia 2026 r. w sprawie kwalifikowania opinii prawnych jako „utworów” niepodlegających rozpowszechnianiu, uprzejmie wyjaśniam, co następuje.

Opinia prawna sporządzona na potrzeby organu powiatu może jednocześnie stanowić opracowanie chronione prawem autorskim oraz dokument sporządzony na wewnętrzne potrzeby organu. Samo oznaczenie opinii jako „utworu” nie tworzy nowego ograniczenia w dostępie do dokumentów, lecz wskazuje na możliwy reżim ochrony wynikający wprost z ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych.

W przypadku opinii prawnych o indywidualnym układzie argumentacji, doborze podstaw prawnych, sposobie interpretacji i sformułowania wniosków można przyjąć, że zawierają one element twórczy i indywidualny. Taki charakter ma również opinia prawna sporządzona na potrzeby Komisji Skarg, Wniosków i Petycji, w której autorzy przedstawili samodzielną analizę stanu faktycznego, kwalifikację prawną zarzutów oraz wnioski końcowe odnoszące się do konkretnej sprawy.

Prawo autorskie nie znosi ustawowych zasad jawności działania organów publicznych i nie może samo przez się prowadzić do wyłączenia uprawnień radnych do zapoznawania się z materiałami niezbędnymi do wykonywania mandatu. Jednocześnie w orzecznictwie i piśmiennictwie przyjmuje się, że ochrona prawnoautorska może mieć znaczenie dla sposobu dalszego korzystania z dokumentu, w szczególności jego rozpowszechniania poza celem, dla którego został sporządzony. Oznacza to, że dostęp do opinii prawnej dla potrzeb prac organu stanowiącego i jego komisji należy odróżnić od jej dalszego publicznego rozpowszechniania. Zastrzeżenie zamieszczone w opinii nie było skierowane przeciwko radnym ani nie miało na celu uniemożliwienia wykonywania mandatu, lecz służyło wskazaniu, że dalsze udostępnianie opinii poza toczącą się sprawą powinno uwzględniać zarówno przepisy o dostępie do informacji publicznej, jak i przepisy prawa autorskiego.

W odniesieniu do opinii prawnych sporządzanych na użytek konkretnej sprawy orzecznictwo sądów administracyjnych dopuszcza kwalifikowanie ich jako dokumentów wewnętrznych, jeżeli pełnią funkcję pomocniczą w procesie wypracowania stanowiska organu i nie stanowią samodzielnego aktu zewnętrznego. O tym, czy dokument ma charakter informacji publicznej, nie rozstrzyga sam fakt jego wytworzenia na rzecz organu, lecz jego funkcja, treść oraz związek z wykonywaniem zadań publicznych w wymiarze zewnętrznym. Opinia prawna z dnia 30 marca 2026 r. została sporządzona na wewnętrzne potrzeby Komisji Skarg, Wniosków i Petycji Rady Powiatu Lęborskiego, dla oceny konkretnej skargi i w celu wsparcia organu przy zajęciu stanowiska w indywidualnej sprawie. Z tego względu autorzy opinii mogli zasadnie przyjąć, że dokument ten — stosownie do dominującej linii orzeczniczej — ma



Starosta Lęborski

sekretariat: 59 8632 825, 84-300 Lębork, ul. Czołgistów 5

fax: 59 8632 850, e-mail: sekretariat@starostwolebork.pl

charakter wewnętrzny i pomocniczy, a tym samym nie musi być traktowany jako informacja publiczna przeznaczona do powszechnego rozpowszechniania.

Odpowiadając na poszczególne pytania:

Ad. 1 Podstawą wskazania, że opinia prawna może stanowić „utwór”, jest art. 1 ust. 1 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych, zgodnie z którym ochronie podlega każdy przejaw działalności twórczej o indywidualnym charakterze. W odniesieniu do opinii sporządzonej dla Komisji przyjęto, że spełnia ona te przesłanki z uwagi na autorski sposób ujęcia problemu prawnego, dobór argumentacji oraz indywidualne sformułowanie wniosków.

Ad. 2 Przepisy prawa autorskiego nie mogą wykluczyć radnym dostępu do dokumentów potrzebnych do wykonywania mandatu. Przyjmuje się natomiast, że prawo autorskie może mieć znaczenie dla zasad dalszego rozpowszechniania dokumentu poza zakresem jego wykorzystania na potrzeby pracy organu.

Ad. 3 Analiza relacji pomiędzy ochroną prawnoautorską a zasadami dostępu do informacji publicznej została uwzględniona w treści opinii prawnej z dnia 30 marca 2026 r., w której wskazano zarówno na jej twórczy charakter, jak i na wewnętrzny, pomocniczy cel sporządzenia. Zagadnienie to znajduje także potwierdzenie w dostępnych opracowaniach i orzecznictwie dotyczącym dokumentów wewnętrznych oraz kolizji prawa autorskiego z prawem do informacji.

Ad. 4 Umieszczenie zastrzeżenia dotyczącego ochrony prawnoautorskiej należy traktować jako techniczne oznaczenie statusu opracowania, a nie jako ustanowienie odrębnej, formalnej procedury ograniczania jawności. Z dostępnych materiałów nie wynika, aby samo oznaczenie miało charakter regulaminu, wytycznej albo powszechnie obowiązującej zasady odrębnej od ustawowych podstaw ochrony dokumentów.

Ad. 5 Nie doszło do „ograniczenia” dostępu radnych do opinii w znaczeniu pozbawienia możliwości zapoznania się z materiałem roboczym komisji. Zastrzeżenie odnosiło się do jej dalszego rozpowszechniania i należy je rozumieć jako odwołanie do ochrony przewidzianej w ustawie o prawie autorskim oraz do charakteru opinii jako dokumentu przygotowanego wyłącznie na potrzeby konkretnej sprawy.

Zasada jawności życia publicznego pozostaje jedną z podstaw działania organów samorządu terytorialnego. Nie oznacza ona jednak automatycznie, że każdy dokument pomocniczy, analityczny albo ekspercki sporządzony wyłącznie na użytek wewnętrzny organu podlega nieograniczonemu publicznemu rozpowszechnianiu.

W tym stanie rzeczy stanowisko autorów opinii prawnej należy uznać za uzasadnione.

STAROSTA
Litwin
Tomasz Litwin