

Regulacje prawne dotyczące baz danych przestrzennych

# Czy geoportal jest twórczy?

Kwestiom technologicznym i organizacyjnym w zakresie tworzenia baz danych przestrzennych poświęca się wiele uwagi, znacznie mniej – prawnym uregulowaniom. Nie jest jasne, w jakim zakresie obecnie obowiązujące przepisy pozwalają na korzystanie z geoportali. Ten problem dobrze ilustruje przykład rządowego serwisu.

**Marlena Jankowska**

## • Ustawa o prawie autorskim

Rozważenia wymagają postanowienia ustawy z 4 lutego 1994 r. o *prawie autorskim i prawach pokrewnych*, dalej jako *ustawa o prawie autorskim* (DzU z 2006 r. nr 90, poz. 631 tekst jedn. z późn. zm.). Akt ten w swoich sztywnych ramach jest dostosowany do tradycyjnego postrzegania twórczości, a coraz częściej musi stawać czoła nowym wyzwaniom. Jak się zresztą zauważa, wprowadzenie ustawy o *prawie autorskim* w 1994 r. miało pozwolić na objęcie regulacją prawną wszelkich sytuacji faktycznych znanych ustawodawcy w tamtym czasie. Nie przewidziano jednak, że rozwój technologiczny nabierze takiego tempa i że będzie to powodowało wiele trudności w zakresie stosowania prawa autorskiego. Ustawiczne nowelizacje nie nadążają za rzeczywistością. Proponuje się więc, by za pomocą pojęć znanych dotychczas prawu autorskiemu opisywać stan obecny. Nie zawsze jest to jednak łatwe.

Przykładem takiej sytuacji mogą być geoportale, które czekają na bliższą analizę z punktu widzenia ochrony prawa własności intelektualnej. Kwestie te są o tyle istotne, że zarówno dyrektywa INSPIRE, jak i ustawa z 4 marca 2010 r. o *infrastrukturze informacji przestrzennej*, dalej jako *ustawa o IIP* (DzU z 2010 r. nr 76, poz. 489) zawierają jedynie bardzo ogólne sformułowania w tym zakresie. Dyrektywa INSPIRE stanowi w art. 2 ust. 2, że „*Niniejsza dyrektywa nie wpływa na istnienie lub tytuł prawny do praw własności intelektualnej organów publicznych*”. W art. 2 *ustawy o IIP* wskazuje się także, że ustawa nie narusza praw przysługujących na podstawie przepisów dotyczących ochrony praw własności intelektualnej. Postanowienia te wymagają poszerzonej analizy prawnej.

## • Ile twórczości jest w bazach

Nie jest to wprawdzie głównym celem niniejszych rozważań, lecz warto za-

stanowić się nad implikacjami dla geoportali wynikającymi z ustawy z 27 lipca 2001 r. o *ochronie baz danych* (DzU z 2001 r. nr 128, poz. 1402 z późn. zm.). Przede wszystkim należy odpowiedzieć na pytanie, czy baza danych prezentowana na geoportalu jest twórcza czy nietwórcza. W zależności od ustaleń w powyższej kwestii serwis objęty będzie *ustawą o prawie autorskim* lub *ustawą o ochronie baz danych* (DzU z 2001 r. nr 128, poz. 1402).

Najpierw trzeba jednak ustalić pojęcie utworu. Poprzez utwór stanowiący przedmiot ochrony praw autorskich rozumie się, zgodnie z art. 1 ust. 1 *ustawy o prawie autorskim*, „*każdy przejaw działalności twórczej o indywidualnym charakterze, ustalony w jakiegokolwiek postaci, niezależnie od wartości, przeznaczenia i sposobu wyrażenia*”. Ustawa, próbując precyzować powyższe pojęcie, posługuje się definicją syntetyczną, która w art. 1 ust. 2 wzbogacona została o przykłady desygnatów w postaci dzieł, takich jak wyrażone słowem, symbolami matematycznymi, znakami graficznymi, plastyczne, fotograficzne, architektoniczne, muzyczne, sceniczne, audiowizualne i inne. Powyższa egzemplifikacja pozwala uzmysłowić sobie, jak szerokie zastosowanie znajduje prawo autorskie.

Ochrona prawa autorskiego następuje *ex facto creatio*. Jest to okoliczność, która z punktu widzenia przeciętnego odbiorcy może wywoływać niepewność, czy przesłanki tej ochrony zostały rzeczywiście spełnione. Prawo autorskie nie przewiduje bowiem procedury rejestracyjnej utworów. Oznacza to, że organy administracji nie mają żadnych kompetencji w zakresie ustalania tego, który przejaw twórczości jest utworem, a który nie jest. Posiłkować można się w tej kwestii np. teorią jednorazowej statystyczności M. Kummera, który sugerował, by dzieło badać przez pryzmat cech, które świadczą o jego jednorodności i niepowtarzalności w takim rozumieniu tego słowa, że takie same czynności prowadzą u różnych osób do różnych rezultatów uzewnętrzniających ich zdolności manualne lub artystyczne.

Jeżeli dzieło jest przedmiotem pracy rutynowej, podczas której autor nie pozostawia w dziele elementów twórczych pochodzących od niego, wtedy nie mamy oczywiście do czynienia z utworem. Badanie powyższych przesłanek często natrafia na przeszkodę natury praktycznej. W przypadku niektórych dzieł niezwykle trudno jest ustalić cechy twórcze z uwagi na skomplikowany proces technologiczny prowadzący do jego powstania.

Jednocześnie w odniesieniu do geoportali tworzonych przez organy administracji publicznej w ramach ich zadań nałożonych ustawowo zastanawiające jest, czy zastosowania nie znajdzie art. 4 *ustawy o prawie autorskim*. Przepis ten, uwzględniając potrzeby praktyki, w tym organów państwa, wprowadza wyłączenie co do zastosowania prawa autorskiego względem dzieł, mogących być utworami takimi jak:

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

W tym kontekście zastanawia, czy geoportal może stanowić materiał urzędowy w rozumieniu przepisów ustawy. Nie jest to pytanie proste, tym bardziej że w doktrynie przedmiotu i orzecznictwie obserwuje się coraz bardziej widoczny rozdźwięk w rozumieniu tego pojęcia. Wynika on przede wszystkim z tego, że materiał urzędowy definiowany jest przez sądy niezwykle szeroko jako to, „*co pochodzi od urzędu lub innej instytucji państwowej, bądź dotyczy sprawy urzędowej, bądź powstało w rezultacie zastosowania procedury urzędowej*” [Wyrok SN z 26 września 2001 r., sygn. IV CKN 458/00; por. postanowienie NSA w Warszawie z 5 października 2010 r., sygn. I OSK 1591/10].

## • Rządowy Geoportal

Przykładem geoportalu, który nie jest łatwo zdefiniować jako twórczą lub nietwórczą bazę danych, może być serwis Geoportal.gov.pl prowadzony przez Główny Urząd Geodezji i Kartografii. W ustaleniu powyższych kwestii nie pomagają regulamin tego serwisu, który w zakresie prawa autorskiego wprowadza wiele nieprecyzyjnych postanowień. W rozdziale

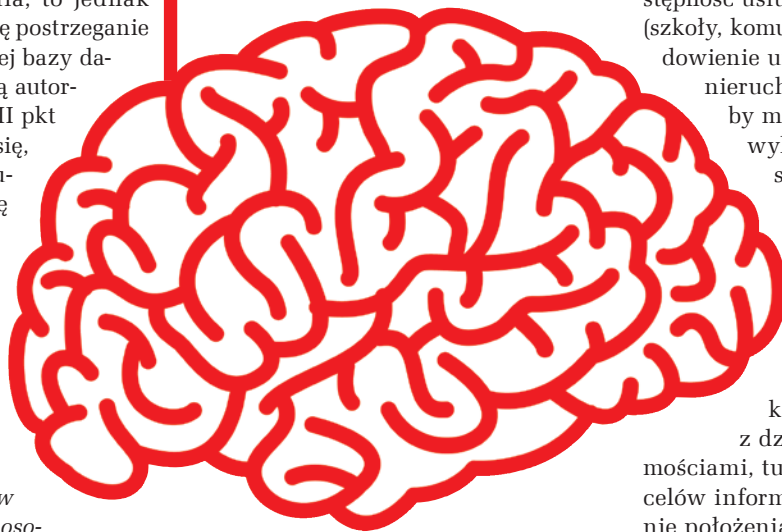
VI wskazuje się, że „zawartość niniejszej witryny jest chroniona prawem autorskim z uwzględnieniem treści art. 4 ustawy o prawie autorskim, zgodnie, z którym: »Nie stanowią przedmiotu prawa autorskiego: akty normatywne lub ich urzędowe projekty; urzędowe dokumenty, materiały, znaki i symbole; opublikowane opisy patentowe lub ochronne; proste informacje prasowe«”.

Wątpliwości pojawiają się więc już przy próbie wykładni tego postanowienia w zakresie ustalenia, które elementy geoportalu byłyby chronione autorskoprawnie, a które miałyby być z tej ochrony wyłączone. O ile wydawać się może, że Geoportal.gov.pl spełnia przesłanki, by wyłączyć go spod ochrony prawa autorskiego z racji jego urzędowego pochodzenia, to jednak w regulaminie narzuca się postrzeganie tego serwisu jako twórczej bazy danych regulowanej ustawą autorskoprawną. W rozdz. VIII pkt 3 regulaminu wskazuje się, że w sprawach nieuregulowanych nim stosuje się m.in. przepisy tej ustawy. Szczególnie sporo wątpliwości nasuwa rozdz. III pkt 3 regulaminu, który stanowi, że „usługobiorca ma prawo korzystać z zasobów Geoportalu tylko do celów niezarobkowych i niekomercyjnych, wyłącznie w zakresie własnego użytku osobistego określonego przepisami ustawy o prawie autorskim”. Zastanawia, jak powinien rozumieć powyższe sformułowanie przecięty użytkownik, który zgodnie z rozdz. I pkt 3 „jest zobowiązany do zapoznania się z treścią Regulaminu przed rozpoczęciem korzystania z Geoportalu. Potwierdzenie zapoznania się z treścią Regulaminu jest równoznaczne z oświadczeniem Usługobiorcy, że go rozumie i akceptuje”.

Można pytać, czy postanowienie to jest ważne w świetle prawa, jeżeli uznamy, że Geoportal.gov.pl jest wyjęty spod ochrony prawa autorskiego. Jeżeli nawet miałyby być inaczej, to przepis ten zdaje się ograniczać zakres dozwolonego użytku tylko do osobistego, wyłączając na niekorzyść użytkownika dozwolony użytek publiczny. Prowadzi to do pytania, czy zakres dozwolonego użytku podlega modyfikacjom. Nie jest też do końca jasne sformułowanie z rozdz. I pkt 3. Jeżeli uznać, że prawo autorskie znajduje zastosowanie względem geoportalu, to w istocie odsyła on do treści art. 23 ust. 1 prawa autorskiego sta-

nowiącego, że „bez zezwolenia twórcy wolno nieodpłatnie korzystać z już rozpowszechnionego utworu w zakresie własnego użytku osobistego. Przepis ten nie upoważnia do budowania według cudzego utworu architektonicznego i architektoniczno-urbanistycznego oraz do korzystania z elektronicznych baz danych spełniających cechy utworu, chyba że dotyczy to własnego użytku naukowego niezwiązanego z celem zarobkowym”. Nasuwa to wniosek, że dozwolony użytek osobisty Geoportalu byłby ograniczony w tym przypadku tylko do użytku naukowego niezwiązanego z celem zarobkowym.

Jeżeli z kolei uznamy, że Geoportal.gov.pl daje dostęp do nietwórczej bazy danych objętej regulacją ustawy



o ochronie baz danych, to zastosowanie znajduje art. 8 ustawy o ochronie baz danych, zgodnie z którym „wolno korzystać z istotnej, co do jakości lub ilości, części rozpowszechnionej bazy danych:

1) do własnego użytku osobistego, ale tylko z zawartości nieelektronicznej bazy danych,

2) w charakterze ilustracji, w celach dydaktycznych lub badawczych, ze wskazaniem źródła, jeżeli takie korzystanie jest uzasadnione niekomercyjnym celem, dla którego wykorzystano bazę,

3) do celów bezpieczeństwa wewnętrznego, postępowania sądowego lub administracyjnego”.

Ta druga kwalifikacja także nie staje się pomocna. Dozwolony użytek osobisty nietwórczych baz danych nie okazuje się w tym zakresie znacznie szerszy.

### • Dostęp do informacji publicznej

Osobnej analizie wymaga kwestia, czy ustawa o dostępie do informacji publicznej (DzU z 2001 r., nr 112, poz. 1198) nie reguluje powyższej kwestii inaczej.

Przyjrzenie się tym zagadnieniom jest o tyle istotne, że znaczenie danych geoprzestrzennych rośnie zarówno z punktu widzenia osób fizycznych, jak i osób prawnych, a powszechny dostęp do danych oraz korzystanie z nich poprzez elektroniczne bazy stają się coraz bardziej uzasadnione. Geoportale są nieocenione chociażby z punktu widzenia potrzeby lokalizacji źródeł energii, zbiorników wodnych czy urzędzeń przesyłowych.

Współczesny kontrahent mający w planach zakup nieruchomości (i nie ma tu znaczenia, czy jest to osoba fizyczna czy osoba prawna), może mieć uzasadniony interes w tym, by za pomocą mapy sprawdzić zanieczyszczenie ziemi, zagrożenie powodziami, dostępność usług w określonej lokalizacji (szkoły, komunikacja publiczna), posadowienie urzędzeń przesyłowych na nieruchomości. Podobne potrzeby mają przedsiębiorcy, którzy wykorzystują dane geoprzestrzenne w swojej działalności gospodarczej w celu opracowania strategii biznesowej (np. korzystając z geodanych w połączeniu ze statystykami konsumenckimi), proponowania na rynku produktów i usług (np. z dziedziny obrotu nieruchomości, turystyki) czy do własnych celów informacyjnych (np. sprawdzanie położenia urzędzeń przesyłowych względem granic działki przez przedsiębiorstwo przesyłowe).

Pozostaje jednak pytanie, czy obecny stan prawny dopuszcza taki sposób korzystania, a jeżeli tak, to w jakim zakresie. Na przykładzie bazy danych Geoportal.gov.pl dostrzegamy zatem wiele kwestii prawnych, które wymagają przybliżonej analizy prawnej. Część z nich została wstępnie nakreślona w niniejszym artykule, niestety, nie pozwalają na poszerzony ich opis ani analizę. Pozostaje jednak mieć nadzieję, że tematyka geoportali i prawa do geoinformacji będzie przedmiotem coraz szerszego zainteresowania zarówno ze strony doktryny prawa, jak i środowisk branżowych korzystających z geoportali w praktyce.

**Dr Marlena Jankowska**

Adiunkt w Katedrze Prawa Cywilnego i Prawa Prywatnego Międzynarodowego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, należy także do Pracowni Prawa Ochrony Własności Intelktualnej i na Dobrach Kultury przynależącej do powyższej Katedry