

Ochrona i udostępnianie baz danych geoprzestrzennych

Płacić czy nie?

JERZY GAŹDZICKI

W Stanach Zjednoczonych, gdzie dane publiczne na poziomie federalnym udostępniane są bezpłatnie, stosunek wielkości działalności ekonomicznej wywołanej nakładami na informację publiczną do wielkości tych nakładów, czyli tzw. współczynnik efektywności, wynosi 40, a w państwach Unii Europejskiej, gdzie na ogół stosowane są zasady odpłatności – jedynie 7. Jak widać, różnica jest bardzo duża i warta zastanowienia.

Jednym z głównych celów tworzenia infrastruktury geoinformacyjnej jest zapewnienie użytkownikom danych geoprzestrzennych odpowiedniego dostępu do baz zawierających te dane. Oczekuje się, że sprawne i wolne od nieuzasadnionych kosztów korzystanie z zasobów danych zgromadzonych przez różne podmioty przyniesie istotne efekty ekonomiczne i techniczne, przyczyniając się do lepszego zaspokojenia potrzeb w zakresie geoinformacji na poziomie centralnym, regionalnym i lokalnym. Tworzenie i prowadzenie baz danych geoprzestrzennych, w tym katastralnych, topograficznych i przyrodniczych, jest z reguły kosztowne, a ochrona prawna tych baz oraz przepisy dotyczące ich udostępniania mają istotne znaczenie zarówno dla producentów, jak i użytkowników danych. Sprawy te regulowane są w Polsce dwiema ustawami o znaczeniu ogólnym:

- o prawie autorskim i prawach pokrewnych,
- o ochronie baz danych.

● Ustawa o prawie autorskim i prawach pokrewnych

Zgodnie z tą ustawą prawo autorskie przysługuje twórcy, a jego przedmiotem jest utwór jako przejaw działalności twórczej. Utworami mogą być m.in.: programy komputerowe i opracowania kartograficzne, a także bazy danych, nawet jeżeli zawierają materiały niepodlegające ochronie prawnej, o ile przyjęty w tych bazach „dobór, układ lub zestawienie ma twórczy charakter”. Przedmiotem prawa autorskiego nie stanowią natomiast m.in.: akty normatywne lub ich urzędowe projekty oraz urzędowe dokumenty, materiały, znaki i symbole.

Prawa autorskie dzielą się na:

- osobiste (dotyczące autorstwa utworu i jego oznaczenia, nie naruszalności treści i formy utworu, decydowania o jego pierwszym udostępnieniu oraz nadzoru nad sposobem korzystania z niego),
- majątkowe (dotyczące korzystania z utworu, rozporządzania nim na wszystkich „polach eksploatacji” oraz do wynagrodzenia za korzystanie z utworu).

Twórca utworu

przeniesienie
autorskich
praw majątkowych
lub udzielenie licencji

Nabywca praw lub licencjobiorca

Autorskie prawa majątkowe (rysunek powyżej) mogą zostać:

- przeniesione w trybie umowy lub dziedziczenia,
- przekazane w trybie umowy licencyjnej uprawniającej do korzystania z utworu w określonym polu eksploatacji oraz zakresie, miejscu i czasie korzystania.

Nietrudno zauważyć, że przedstawione regulacje nie mogą znaleźć szerokiego zastosowania do ochrony i udostępniania baz danych geoprzestrzennych, które reprezentują fakty, w tym fakty urzędowe, o doborze i układzie zazwyczaj nie mającym charakteru twórczego. Opinia niniejsza jest dodatkowo uzasadniona tym, że obowiązujący okres ochrony praw autorskich – wynoszący 70 lat – jest zbyt długi dla danych i produktów geoprzestrzennych, których okresy aktualności są znacznie krótsze.

Przewiduje się, że do polskiego prawa autorskiego wprowadzone będą modyfikacje wynikające z nowych regulacji Unii Europejskiej.

● Ustawa o ochronie baz danych

Bazy danych, które nie mają cech utworów stanowiących przedmiot prawa autorskiego, podlegają ochronie określonej *ustawą o ochronie baz danych*. Według tej ustawy termin „baza danych” oznacza „zbiór danych lub jakichkolwiek materiałów i elementów zgromadzonych według określonej systematyki lub metody, indywidualnie dostępnych w jakikolwiek sposób, w tym środkami elektronicznymi, wymagający istotnego co do jakości lub ilości, nakładu inwestycyjnego w celu sporządzenia, weryfikacji lub prezentacji jego wartości”. W sensie przyjętej definicji baza danych nie musi być komputerowa. Jest nią także usystematyzowany zbiór dokumentów graficznych, np. map, zdjęć fotogrametrycznych i obrazowań teledetekcyjnych, czyli analogowych.

Podmiotem jest „producent bazy danych – osoba fizyczna, prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, która ponosi ryzyko nakładu inwestycyjnego przy jej tworzeniu”. Producentowi przysługuje „wyłączne i zbywalne prawo pobierania danych i wtórnych ich wykorzystania w całości

Producent bazy danych

udzielenie prawa pobierania danych lub ich publiczne udostępnianie

Użytkownik bazy danych

lub w istotnej części, co do jakości lub ilości” (rysunek powyżej). W ustawie wyjaśnia się, że pobieranie danych odnosi się do stałego lub czasowego przejęcia lub przeniesienia zawartości bazy, wtórne zaś wykorzystanie oznacza publiczne udostępnianie bazy danych.

Czas trwania ochrony bazy danych wynosi 15 lat, przy czym każda istotna modyfikacja, np. aktualizacja, powoduje rozpoczęcie naliczania tego okresu od początku.

Jak widać, zawarte w przedstawionej ustawie regulacje stwarzają ogólne ramy prawne dla ochrony i udostępniania szeroko pojętych baz danych, w tym danych geoprzestrzennych, stanowiąc pod tym względem istotne uzupełnienie *ustawy o prawie autorskim*. Wyraźna jest różnica podejścia: w *ustawie o prawie autorskim* stawia się wymóg twórczego charakteru przedmiotu ochrony, w *ustawie o bazach danych* przywiązuje się znaczenie do nakładów inwestycyjnych poniesionych na przedmiot ochrony. *Ustawa o ochronie baz danych* jest dostosowana do *dyrektywy Unii Europejskiej 96/9/WE* z 11 marca 1996 r. i wchodzi w życie 10 listopada 2002 r. Z udostępnianiem baz danych systemu informacji o terenie powiązane jest rozporządzenie ministra rozwoju regionalnego i budownictwa z 16 lipca 2001 r. (patrz – literatura), które zostało wydane na podstawie *Prawa geodezyjnego i kartograficznego*.

● Ekonomiczne aspekty udostępniania baz danych geoprzestrzennych

Kluczowe znaczenie dla racjonalnej gospodarki danymi geoprzestrzennymi ma sprawa odpłatności za udostępnianie tych danych. Możliwe są tu trzy podejścia:

- komercyjne,
- urzędowe odpłatne,
- nieodpłatne.

W udostępnianiu na zasadach komercyjnych producent sprzedaje dane po cenach zbliżonych do rynkowych, z uwzględnieniem poniesionych kosztów oraz odpowiedniego zysku.

Dane zawarte w bazach urzędowych prowadzonych przez urzędy i instytucje publiczne mogą być udostępniane na zasadach odpłatności. Użytkownik obciążany jest wówczas opłatami uwzględniającymi koszty pozyskania i utrzymania danych oraz ich udostępniania. Wysokości tych opłat ustalane są arbitralnie odpowiednimi przepisami i cennikami.

W udostępnianiu nieodpłatnym użytkownik nie ponosi kosztów pozyskania i utrzymania danych, natomiast może być obciążany nieznacznymi kosztami wykonania i przesłania kopii danych na odpowiednich nośnikach. Tego rodzaju rozwiązanie bywa stosowane zarówno przez urzędy i instytucje publiczne, jak i przez przedsiębiorstwa zainteresowane upowszechnianiem swoich zasobów informacyjnych.

Odpłatne udostępnianie danych publicznych jest szeroko stosowane i równie szeroko krytykowane. Zaletą tego rozwiązania

jest uzyskanie możliwości samofinansowania struktur organizacyjnych odpowiedzialnych za te dane. Natomiast do wad zaliczyć należy:

- utrudnienie dostępu do informacji publicznej, sprzeczne z kierunkami rozwoju społeczeństwa informacyjnego, określonymi m.in. w dokumencie rządowym „ePolska”,
- występowanie tendencji do przejmowania uprawnień producenta danych – w sensie ustawy o ochronie baz danych – przez określone podmioty publiczne, których wkład inwestycyjny w pozyskanie danych jest znikomy,
- monopolizację rynku geoinformacyjnego ze wszystkimi negatywnymi tego konsekwencjami.

Odpłatność za dane w sektorze publicznym minimalizuje związane z nimi nakłady, co jednak nie jest wcale jednoznaczne z maksymalizacją możliwych efektów korzystania z tych danych w skali całego społeczeństwa. Interesujące jest pod tym względem porównanie nakładów i efektów w Stanach Zjednoczonych, gdzie dane publiczne na poziomie federalnym są udostępniane bezpłatnie, oraz w Unii Europejskiej, której państwa na ogół stosują zasady odpłatności (Roper, 2002):

	EU	USA
	[mld euro]*	
Nakłady na informację publiczną	10	19
Wywołana tymi nakładami wielkość dalszej działalności ekonomicznej, głównie w sektorze prywatnym	70	750

* dane w skali rocznej

Dający się tu obliczyć jako iloraz współczynnik efektywności wynosi 7 dla Unii Europejskiej i około 40 dla Stanów Zjednoczonych. Jak widać, różnica jest bardzo duża i godna zastanowienia. Warto również dodać, że podane wyżej wielkości nakładów w około 40% dotyczą szeroko pojętej geoinformacji.

● Dobre prawo służy wszystkim

Obowiązujące i wprowadzane w Polsce regulacje prawne dotyczące baz danych powinny być umiejętnie stosowane dla:

- doskonalenia polityki państwa w zakresie geoinformacji,
- kształtowania infrastruktury geoinformacyjnej, a zwłaszcza rozszerzania współpracy podmiotów rządowych, samorządowych i należących do sektora prywatnego,
- ochrony interesów producentów, twórców i użytkowników geoinformacji.

Prof. Jerzy Gaździcki jest przewodniczącym Polskiego Towarzystwa Informacji Przestrzennej. Artykuł z materiałów majowej konferencji PTIP.

Literatura:

- *ePolska. Plan działań na rzecz rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce na lata 2001-2006;*
- **Roper Ch.**, 2002, *Would open access to geographic information make sense in Europe?*, GEO:connexion, December 2001/January 2002;
- *Rozporządzenie ministra rozwoju regionalnego i budownictwa z 16 lipca 2001 roku w sprawie zgłaszania prac geodezyjnych i kartograficznych, rejestrowania systemów i przekazywania kopii zabezpieczających bazy danych systemu informacji o terenie, a także ogólnych warunków umów o udostępnianie tych baz;*
- *Ustawa o prawie autorskim i prawach pokrewnych z 4 lutego 1994 roku z późniejszymi zmianami (tekst jednolity – DzU nr 80 z 2000 roku, poz. 904);*
- *Ustawa o ochronie baz danych z 9 czerwca 2001 roku (DzU nr 128 z 2001 roku, poz. 1402).*