

PRAWNE ASPEKTY KORZYSTANIA Z REJESTRU CEN I WARTOŚCI NIERUCHOMOŚCI

LEGAL ISSUES OF USING REAL ESTATE PRICE AND VALUE REGISTRY

Krzysztof Siewicz

Interdyscyplinarne Centrum Modelowania Matematycznego i Komputerowego
Uniwersytetu Warszawskiego

Słowa kluczowe: prawo autorskie, ochrona baz danych, informacje publiczne, ponowne wykorzystanie, infrastruktura informacji przestrzennej

Keywords: copyright law, protection of databases, public sector information, reuse, spatial information infrastructure

Wprowadzenie

Technologie informacyjno-komunikacyjne cechuje między innymi przydatność w zarządzaniu dużymi ilościami danych. Ich popularność rośnie, gdyż każdego dnia przetwarzamy informacje, których podstawą jest coraz bardziej rosnący zasób danych. Mija jednak czas prywatnych, odizolowanych od świata zewnętrznego, operacji na danych. Aktualnym trendem jest przenoszenie zasobów z prywatnych systemów teleinformatycznych do tak zwanych „chmur cyfrowych”. W najbliższym czasie można zatem oczekiwać wyzwań wynikających z chęci lub konieczności łączenia danych rozproszonych po różnych tego typu zewnętrznych infrastrukturach. Wobec tego istnieje prawdopodobnie ogromna nisza rynkowa, którą będą starali się zapelnąć dostawcy usług polegających na przetwarzaniu rozmaitych danych obecnych w „chmurze”.

Jedną z kluczowych kwestii w tak definiowanym środowisku jest ustalenie uprawnień poszczególnych podmiotów w stosunku do poszczególnych zasobów danych. Toczące się dyskusje nad kształtem prawa autorskiego lub prawa do prywatności (ochrony danych osobowych) pokazują, że nie jest to bynajmniej kwestia łatwa do rozwiązania. Technologie oraz rynek powiązanych z nimi usług nie czekają jednak na wynik tych dyskusji. Nie ustają one w rozwoju, stawiając coraz to nowe zagadnienia, w tym przed prawnikami. Jednym z takich zagadnień jest korzystanie z danych zawartych w rozmaitych zasobach finansowanych ze środków publicznych. Zagadnienie to zasługuje na szczególne wyróżnienie, gdyż są to niejednokrotnie dane o wielkiej wartości z punktu widzenia użytkowników końcowych oraz

całej rzeszy pośredników chcących oferować na bazie tych danych różne usługi o wartości dodanej. Jest tak zwłaszcza w odniesieniu do danych przestrzennych (por. Cichociński, 2005; Pachół, Zieliński, 2006; Bac-Bronowicz, Olszewski, 2010).

Przedmiotem niniejszego artykułu jest analiza statusu prawnego jednego z wielu takich zasobów publicznych, a mianowicie Rejestru Cen i Wartości Nieruchomości (RCiWN). W celu ustalenia zasad korzystania z danych zawartych w tym rejestrze w niniejszym artykule analizowane są kolejno: ogólny status administracyjno-prawny RCiWN, status RCiWN jako części państwowego zasobu geodezyjno-kartograficznego, RCiWN na gruncie prawa autorskiego oraz ustawy o ochronie baz danych (o stosowaniu tych przepisów w geomatyce w ogólności; por. Gajos, 2005). Następnie omówione są różne możliwe ograniczenia ponownego wykorzystania danych z RCiWN. Wreszcie, prezentowane są koncepcje zastosowania do RCiWN przepisów o ponownym wykorzystaniu zawartych w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Artykuł kończy podsumowanie wyników analizy.

Autor skupia się na wykładni językowej i logicznej analizowanych źródeł prawa, co pozwala jasno ukazać problemy stosowania tego prawa i potrzebę jego ewentualnych zmian.

Status administracyjno-prawny RCiWN

RCiWN jest rejestrem publicznym prowadzonym przez starostów (prezydentów miast na prawach powiatu). Rejestr zawiera ceny określone w aktach notarialnych i wartości określone przez rzeczoznawców majątkowych w operatach szacunkowych. RCiWN zawiera też inne dane wskazane w § 74 ust. 2 Rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. o ewidencji gruntów i budynków (Dz.U. z 2001 r., nr 38 poz. 454, dalej jako **regib**). Mowa tam także o uwzględnianiu „innych dostępnych danych”, co zakłada możliwość ich pozyskania z różnych źródeł.

Na gruncie przepisów prawa administracyjnego, RCiWN może być klasyfikowany między innymi jako:

- część bazy danych przestrzennych infrastruktury informacji przestrzennej kraju;
- część państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego;
- element infrastruktury informacji przestrzennej, a jednocześnie również jako
- informacja publiczna.

RCiWN jest wskazany jako część bazy danych przestrzennych infrastruktury informacji przestrzennej kraju wraz z jej pozostałymi elementami w art. 4 ust. 1a ustawy z dnia 17 maja 1989 r. prawa geodezyjnego i kartograficznego (Dz. U. z 2005 r. Nr 240, poz. 2027, tj. z późn. zm., dalej jako: **pgik**). Na gruncie tej ustawy jest to zasób odrębny od ewidencji gruntów i budynków (katastru), przy czym w art. 20 ust. 2 pgik wskazuje się wartość nieruchomości jako element tej ewidencji.

Przynależność RCiWN do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego wynika natomiast pośrednio z treści art. 40 ust. 3c pgik. Zgodnie z tym przepisem wszystkie bazy, o których mowa w art. 4 ust. 1a i 1b pgik (a zatem także RCiWN) należą do tego zasobu.

Ponadto, RCiWN jako jeden z zasobów wymienionych w art. 4 ust. 1a pgik jest elementem infrastruktury informacji przestrzennej i jako taki podlega równolegle ustawie z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej (Dz.U. z 2010 r., nr 76 poz. 489, dalej jako: **uiip**).

Szczegółowe zasady prowadzenia Rejestru Cen i Wartości Nieruchomości (RCiWN) zawiera regib, wydane w wykonaniu art. 26 ust. 2 pgik. Podobnie jak ustawa, regib traktuje RCiWN jako zasób odrębny od ewidencji gruntów.

Niezależnie od powyższego, RCiWN można uznać za informację publiczną w rozumieniu ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2001 r., nr 113, poz. 1198, dalej jako **udip**). Do takiego wniosku, w odniesieniu do operatorów ewidencyjnych ewidencji gruntów i budynków, doszedł Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 1 września 2011 r. (I OSK 1444/10). Rozumowanie NSA z tego wyroku można odnieść do RCiWN.

RCiWN jako część państwowego zasobu geodezyjno-kartograficznego

Zgodnie z art. 40 ust. 2 pgik, państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny stanowi własność Skarbu Państwa. Na gruncie prawa prywatnego „własność” to instytucja kodeksu cywilnego, przy czym dotyczy ona tylko rzeczy ruchomych i nieruchomości. Dane i informacje nie są ani jednym, ani drugim, a zatem nie mogą być przedmiotem prawa własności. W związku z tym, art. 40 ust. 2 pgik rozumiany cywilistycznie odnosić się może jedynie do materialnych nośników zawierających zapis RCiWN (np. papier, dyski twarde komputerów). Nie zawsze jednak w przepisach prawnych słowo „własność” jest używane w takim wąskim znaczeniu. Dla przykładu, panuje dość rozpowszechniony pogląd, że w Konstytucji RP „prawo własności” należy rozumieć szeroko jako obejmujące własność cywilistyczną, inne określone w kodeksie cywilnym prawa rzeczowe, ale także rozmaite prawa na dobrach niematerialnych, takie jak prawa autorskie i prawa *sui generis* do baz danych. Co istotne, dobra takie jak dane i informacje mogą podlegać właśnie prawom na dobrach niematerialnych.

Można przypuszczać, że w art. 40 ust. 2 pgik posłużono się słowem „własność” w szerokim sensie. To rozumowanie potwierdza na przykład lektura art. 18 pgik rozciągającego wyłączność Skarbu Państwa w stosunku do niektórych elementów zasobu na czynności tradycyjnie objęte prawami na dobrach niematerialnych, a nie prawem własności (rozpowszechnianie, rozprowadzanie oraz reprodukowanie w celu rozpowszechniania i rozprowadzania). Możliwa jest nawet i interpretacja uznająca art. 40 ust. 2 w zw. z właśnie z art. 18 pgik za autonomiczne źródło wyłączności Skarbu Państwa w odniesieniu do zasobu osobnego od praw własności czy istniejących już praw na dobrach niematerialnych. Innymi słowy, te przepisy kreowałyby nowe prawa wyłączne nie istniejące we wspomnianych wyżej przepisach prawa prywatnego. W podobnym duchu, K. Mączewski (2003, s. 6) wskazuje na przykład, że przepisy te to *lex specialis* w stosunku do przepisów kodeksu cywilnego o własności i swobodzie umów, a „*prawa majątkowe Skarbu Państwa do pgik wyrażają się w ograniczeniu praw nabywcy lub posiadacza materiałów i map pochodzących z zasobu...*”.

RCiWN a prawo autorskie

Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz.U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631, tj. z późn. zm., dalej jako **pr. aut.**), nie chroni dokumentów i materiałów urzędowych (art. 4 pr. aut.). Takie dokumenty i materiały znajdują się w państwowym zasobu

bie geodezyjnym i kartograficznym. W literaturze pojawiają się co prawda głosy (Mączewski, 2003, s. 8)), przypisujące status materiału urzędowego tylko niektórym elementom zasobu, jednak zdaniem autora niniejszego artykułu RCiWN stanowi taki materiał. Poza tym, w odniesieniu do RCiWN oraz danych w nim zawartych trudno byłoby odnaleźć wkład indywidualnej twórczości wymaganej do uznania za chroniony utwór (art. 1 pr. aut.).

Ale nie sposób niestety wypowiedzieć się w tej kwestii kategorycznie, gdyż poziom indywidualnej twórczości wymagany do objęcia ochroną jest systematycznie obniżany w orzecznictwie, a w praktyce organy publiczne często ignorują art. 4 pr. aut. Ponadto, zapadają kolejne orzeczenia dotyczące rozumienia pojęć „dokument urzędowy” i „materiał urzędowy”, a niektóre z nich prowadzą do zawężania tych pojęć. Dla przykładu, w wyroku z dnia 5 października 2010 r. (I OSK 1591/10) Naczelny Sąd Administracyjny nie uznał za dokument urzędowy „banku pytań” testowych, stosowanych przy egzaminach na prawo jazdy z uwagi na abstrakcyjność tego zbioru (dokumentem urzędowym mógłby być dopiero konkretny test użyty na egzaminie). W wyroku tym NSA powoływał się na analogiczne stanowisko Sądu Najwyższego, wyrażone w wyroku SN z dnia 26 września 2001 r. (IV CKN 458/00).

W przypadku ewentualnego braku prawnego-autorskiej ochrony państwowego zasobu geodezyjno-kartograficznego nasuwa się wniosek, że „własność”, o której mowa w art. 40 ust. 2 pgik oraz wymóg uzyskania zezwolenia, o którym mowa w art. 18 pgik istotnie stanowią swoiste *lex specialis* względem art. 4 pr. aut. Ustanawiają one prawa wyłączne tam, gdzie w myśl prawa autorskiego nie powinny ich być. Alternatywny wniosek to uznanie, że prawo geodezyjne i kartograficzne nie czyni wyłomu w prawie autorskim. Innymi słowy użyte w art. 40 ust. 2 pgik pojęcie „własności” obejmuje:

- własność cywilistyczną (niematerialne elementy zasobu należałyby wtedy do domeny publicznej), bądź
- własność cywilistyczną oraz inne niż prawa autorskie prawa na dobrach niematerialnych (jak np. prawa uregulowane w ustawie o ochronie baz danych); przy takiej interpretacji art. 18 pgik obejmowałby tylko i wyłącznie te spośród wskazanych tam elementów zasobu, które nie są materiałami lub dokumentami urzędowymi.

Z uwagi na to, że art. 18 pgik wyraźnie nie dotyczy RCiWN, przepis ten nie będzie analizowany w dalszej części artykułu. W innym miejscu warto jednak podjąć osobne rozważania nad relacją tego przepisu do przepisów prawa autorskiego.

RCiWN jako baza danych objęta prawem *sui generis*

Niniejszy rozdział poświęcony jest analizie ustawy o ochronie baz danych celem ustalenia, czy wynikające z niej prawa mogłyby mieścić się w pojęciu „własność” użytym w art. 40 ust. 2 pgik, przy założeniu jego szerokiego rozumienia.

W odróżnieniu od pr. aut., ustawa 27 lipca 2001 r. o ochronie baz danych (Dz.U. z 2001 r., nr 128, poz. 1402, z późn. zm., dalej jako: **ubd**) nie zawiera wyraźnego wyłączenia ochrony wobec baz o urzędowym charakterze. Jednak istotną określoną tam przesłanką udzielenia ochrony bazie jest poniesienie przez jej producenta nakładu inwestycyjnego.

Zdaniem autora niniejszego artykułu, w przypadku organów publicznych nie można mówić o ponoszeniu takiego nakładu, gdyż działalność tych podmiotów nie podlega zasadom rachunku ekonomicznego. Tworzenie baz takich jak RCiWN to nie inwestycja, która podejmowana jest z założeniem uzyskania określonego zwrotu lecz wykonanie zadań publicznych mające na

celu realizację określonego interesu społecznego (nawet, gdyby miało to przynieść ekonomiczną stratę). Jeżeli w ogóle można tu mówić o przedsięwzięciu inwestycyjnym, to za jego „wspólników” należałoby uznać wszystkich podatników, z prawem do udziału w majątku „spółki”. Brak ochrony RCiWN jako bazy danych, wraz z uznaniem zawartości tego rejestru za niechroniony prawem autorskim materiał urzędowy, prowadzi do wniosku, że RCiWN (a również wszelkie inne niematerialne elementy zasobu) istotnie należą do domeny publicznej.

Autor ma jednak świadomość, że w praktyce dość rozpowszechniony jest pogląd przeciwny. Za przejaw tego poglądu można uznać sformułowania motywu 14 oraz art. 6 dyrektywy 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 r. o ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego, gdzie wspomina się o możliwości uwzględnienia w opłatach za ponowne wykorzystanie „zwrotu z inwestycji”. Innym przykładem jest wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie *Compass-Datenbank GmbH v. Austria* (C-138/11), który dotyczył konsekwencji powoływania się przez administrację publiczną na prawa *sui generis* do baz danych. Trybunał nie zakwestionował tam możliwości przysługiwania tych praw takim podmiotom.

Zatem, ochrona wynikająca z ubd może przysługiwać organom publicznym w stosunku do baz danych tworzonych za publiczne pieniądze, w wykonaniu publicznych zadań. Tym samym korzystanie przez podatników z prowadzonych przez te organy baz wymaga uzyskania zgody i musi odbywać się zgodnie z treścią tej zgody. Na chwilę obecną prawa *sui generis* do baz danych mogą być wobec tego zaliczone do pojęcia „własność”, o którym mowa w art. 40 ust. 2 pgik. W szczególności, to z tych praw wynikałaby wyłączność Skarbu Państwa na korzystanie z RCiWN i możliwość reglamentacji tego korzystania. Na marginesie, prawa te mogą być też źródłem wyłączności do elementów zasobu wskazanych w art. 18 pgik. Pojęcie bazy danych jest dość szerokie, aby mogło objąć też np. mapy (w szczególności mapy cyfrowe). Przy czym dokładne ustalenie, które elementy zasobu poza RCiWN mogą być uznane za bazy danych wymagałaby osobnej szczegółowej analizy (por. Auksztol, 2003, s. 10).

Ograniczenia ponownego wykorzystania RCiWN – uwagi ogólne

Ewentualne przysługiwanie organom publicznym praw *sui generis* do baz danych jaką jest RCiWN nie oznacza jeszcze pełnej swobody tych organów w określaniu zasad ponownego wykorzystania tych danych. Zgodnie z wyrażoną w Konstytucji Rzeczypospolitej (ustawa zasadnicza z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r., nr 78 poz. 483, z późn. zm., dalej jako: **Konstytucja RP**) zasadą legalizmu, organy te mogą czynić jedynie to, na co im prawo zezwala. Wobec tego, sam fakt przysługiwania organowi publicznemu określonych praw nie oznacza, że może on dowolnie z tych praw korzystać.

Ma tu znaczenie przede wszystkim art. 61 Konstytucji RP statuujący zasadę jawności życia publicznego. Zgodnie z tą zasadą obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów, co obejmuje dostęp do dokumentów. Jawność jest rozumiana jako publiczna dostępność. Co istotne, zgodnie z art. 61 ust. 3 Konstytucji RP ograniczenie tego prawa może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa.

Zdaniem autora niniejszego artykułu wyłączenie jawności RCiWN, poprzez np. podmiotowe lub przedmiotowe ograniczenia dostępu do tego rejestru, wymagać musi wobec tego wyraźnego przepisu ustawowego. Przepis taki powinien ponadto spełnić test określony w art. 61 ust. 3 Konstytucji RP. Nie jest to jednak jedyne możliwe stanowisko. Pojawia się bowiem wątpliwość, czy dane z RCiWN są „informacją o działalności organów”, o której mowa w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP.

W tym kontekście istotny jest nie tylko przywołany wcześniej wyrok NSA, w którym za informacje publiczne uznano dane z operatu ewidencyjnego. Istotny jest również art. 40 ust. 1 pgik, zgodnie z którym państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny służy m.in. potrzebom obywateli. Zdaniem autora przepis ten, zakładając brak wyraźnych przepisów pozwalających ograniczać dostęp do RCiWN, nie pozwala na ograniczenia ponownego wykorzystania tego rejestru, które utrudniałyby obywatelom zaspokojenie ich potrzeb. Ewentualne takie ograniczenia musiałyby – jak to wyżej stwierdzono – spełnić tekst z art. 61 ust. 3 Konstytucji RP. Przy czym, istotne są też inne cele funkcjonowania zasobu wskazane w art. 40 ust. 1 pgik, których osiągnięcie nie może zostać utrudnione poprzez zapewnienie zaspokajania potrzeb obywateli. Konieczne jest oczywiście uwzględnienie tych wszystkich celów i stojących za nimi wartości, wymaga to jednak ich wyważenia, a nie rezygnowania z niektórych z nich.

Ograniczanie ponownego wykorzystania RCiWN przez odpłatność

W art. 40 ust. 3c pgik mowa jest o odpłatności udostępniania danych z zasobu (nieodpłatny dostęp uzyskują jedynie wybrane organy państwowe). Skoro RCiWN stanowi element zasobu, to możliwe jest stosowanie ograniczenia dostępu do tego rejestru za pomocą opłat.

Istotnie, w praktyce do opłat za udostępnianie danych z RCiWN stosowane jest Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 19 lutego 2004 r. w sprawie wysokości opłat za czynności geodezyjne i kartograficzne oraz udzielanie informacji, a także za wykonywanie wyrysów i wypisów z operatu ewidencyjnego (Dz.U. z 2004 r., nr 37 poz. 333).

W rozporządzeniu tym nie określono jednak opłat za udostępnianie danych z RCiWN, a jedynie wskazano, że ryczałtowa opłata za dostęp do ewidencji gruntów i budynków obejmuje dostęp do RCiWN (między innymi). Brak jest tam również wyraźnej podstawy prawnej do różnicowania opłat za ponowne wykorzystanie RCiWN w zależności od sposobu tego wykorzystania.

Niemniej jednak, odpłatność może być legalnym ograniczeniem dostępu, a tym samym i ponownego wykorzystania danych z RCiWN. Kwestia odpłatności wraca w dalszej części artykułu, poświęconej możliwości stosowania do RCiWN przepisów o ponownym wykorzystaniu informacji publicznej.

Ograniczanie ponownego wykorzystania RCiWN przez zabezpieczenia techniczne

Zgodnie z art. 4 ust. 1a pgik, RCiWN stanowi element prowadzonych w systemie teleinformatycznym baz danych infrastruktury informacji przestrzennej. Uiiip, która zresztą wprowadziła do pgik ten przepis, zakłada powszechną i elektroniczną dostępność usług danych

przestrzennych. Pozwala jednak na udostępnianie ich w takiej postaci, która uniemożliwia ich wtórne wykorzystanie w celach zarobkowych (art. 12 ust. 2 uiip).

Oznacza to, że możliwe jest ograniczanie dostępu i ponownego wykorzystania danych z RCiWN za pomocą zabezpieczeń technicznych, jednakże tylko (aż) w celu uniemożliwienia wykorzystania ich w celach zarobkowych. Przy czym, takie zabezpieczenia dotyczyć mogą tylko (aż) RCiWN udostępnianego w ramach usług infrastruktury informacji przestrzennej. W przeciwnym wypadku przepis ten byłby co najmniej częściowo sprzeczny z przywołanym wyżej art. 40 ust. 1 pgik (cel zarobkowy jest przecież jedną z potrzeb obywateli). Mimo to, otwarte pozostaje pytanie o jego konstytucyjność, między innymi w kontekście wskazanego wcześniej testu z art. 61 ust. 3 Konstytucji RP.

Ograniczanie ponownego wykorzystania RCiWN z uwagi na ochronę danych osobowych

RCiWN zawiera dane osobowe. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r., nr 101, poz. 926, t.j. z późn. zm., dalej jako: **uodo**) traktuje udostępnianie danych osobowych jako jeden ze sposobów ich przetwarzania. To istotne, gdyż uodo nie pozwala na przetwarzanie danych osobowych każdemu, a jedynie podmiotom, które są w stanie między innymi wykazać jedną z przesłanek wymienionych w art. 23 ust. 1 uodo. W zależności od interpretacji, istotnym źródłem ograniczeń ponownego wykorzystania RCiWN (lub ich braku) może być wskazana tam przesłanka zezwalająca na przetwarzanie, gdy jest ono niezbędne dla zrealizowania uprawnienia lub spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa.

Otóż, jak wynika z wcześniejszej analizy, dostęp do RCiWN jako elementu państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego jest dozwolony dla każdego, ograniczony jedynie odpłatnością i ewentualnie zabezpieczeniami technicznymi przed wykorzystaniem zarobkowym. Prawo dostępu po stronie użytkowników implikuje obowiązek Skarbu Państwa (organów prowadzących RCiWN) udostępniania danych z RCiWN, a w tym zawartych tam danych osobowych. Przy takiej interpretacji, uodo nie będzie stanowić ograniczenia dostępu do RCiWN. Spełniona będzie przesłanka legalności przetwarzania (udostępnienia) danych z uwagi na niezbędność tego udostępnienia dla spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa, choć można pewnie dyskutować co do zakresu danych, których udostępnienie będzie „niezbędne”. Oczywiście podmioty uzyskujące dane osobowe z tego rejestru będą musiały spełnić poszczególne wymagania uodo gdy same zaczną przetwarzać te dane (m.in. poinformować osoby, których dane dotyczą; we własnym zakresie wykazać spełnienie przesłanek legalności przetwarzania; odpowiednio zabezpieczyć dane, itd.).

Powyższe stanowisko nie jest jednak jedynym możliwym. Mianowicie, zgodnie z art. 24 ust. 5 pgik dane ewidencji gruntów i budynków zawierające dane osobowe określonych podmiotów oraz wypisy z operatu ewidencyjnego starosta wydaje jedynie na żądanie właścicieli i osób władających przedmiotami, których dotyczy udostępniany zbiór lub wypis, a także na żądanie organów lub podmiotów realizujących powierzone im zadania publiczne, a wreszcie innych podmiotów, które mają interes prawny w tym zakresie. Powołując się na ten przepis, Naczelny Sąd Administracyjny odmawiał dostępu do ewidencji gruntów i budynków osobom postronnym, chcącym w ten sposób ustalić majątek swoich dłużników. Nie uznawano ich interesu prawnego, między innymi z uwagi na istnienie osobnej regulacji prze-

pisów o egzekucji, pozwalających ustalić ten majątek. Z wielu takich orzeczeń wskazać można przykładowo wyrok z dnia 14 maja 2010 r. (I OSK 1014/09), w którym Naczelny Sąd Administracyjny wskazywał na jawność tzw. części przedmiotowej tej ewidencji oraz na ochronę danych osobowych zawartych w tzw. części przedmiotowo-podmiotowej. Według sądu, wykazanie interesu prawnego dotyczy uzyskania dostępu do tej drugiej części. Co jednak najistotniejsze z punktu widzenia niniejszej analizy, to stanowisko sądu, że art. 24 ust. 5 pgik przewiduje dalej idącą ochronę danych osobowych niż uodo.

Jednak art. 24 ust. 5 pgik dotyczy ewidencji gruntów i budynków, a nie RCIWN, który w konstrukcji ustawy jest osobnym elementem państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Ale nawet w przypadku zastosowania tego przepisu do RCIWN w drodze analogii, można zdaniem autora wnioskować o udostępnienie tej części RCIWN, która nie zawiera danych osobowych. Udostępnienie tej części stanowczo nie podlega art. 24 ust. 5 pgik.

Ograniczenia na gruncie przepisów wykonawczych do pgik

Kolejnym źródłem ewentualnych ograniczeń ponownego wykorzystania danych z RCIWN może być rozporządzenie określające organizację i tryb prowadzenia państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, a w tym sposób i tryb udostępniania materiałów i zbiorów danych. Rozporządzenie takie powinno zostać wydane zgodnie z art. 40 ust. 8 pgik przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej (jest nim obecnie Minister Administracji i Cyfryzacji).

Co istotne, rozporządzenie poprzednio regulujące te kwestie zostało uznane za uchylone w związku z uchwaleniem uiiip. Uchylone rozporządzenie zawierało lakoniczny przepis stanowiący, że udostępnianie odbywa się z poszanowaniem przepisów o ochronie informacji niejawnych, prawa autorskiego oraz o ochronie danych osobowych. Załączniki do uchylonego rozporządzenia zawierały natomiast wzory klauzul jakimi opatrywano materiały, które wskazywały m.in. na wymóg uzyskania zezwolenia na reprodukowanie, rozpowszechnianie i rozprowadzanie, jaki wynika z art. 18 pgik.

Zdaniem autora uchylone rozporządzenie nie wносиło żadnych dodatkowych ograniczeń w porównaniu do ograniczeń wynikających już z przepisów ustawowych (odpłatność). Z uwagi na fakt, że rozporządzenie nie może wykraczać poza wykonanie ustawy i nie może być sprzeczne z ustawą trudno także zakładać, aby nowe rozporządzenie mogło wnieść jakieś istotne ograniczenia w porównaniu do aktualnych ustawowych ograniczeń (odpłatność, zabezpieczenia techniczne).

Możliwość zastosowania przepisów o ponownym wykorzystaniu informacji publicznych

Jak wskazano wcześniej, RCIWN może być uznany za informację publiczną. W związku z tym, że w dotychczas analizowanych przepisach nie ma obecnie wyraźnej, pozytywnej regulacji zasad ponownego wykorzystania danych z RCIWN, zdaniem autora uprawnione jest sięganie w tym zakresie do przepisów udiip. W wyniku ostatniej nowelizacji udiip znalazła

się tam bowiem rozbudowana regulacja udostępniania informacji publicznych do ponownego wykorzystania.

Nowelizacja udip wprowadziła obowiązek udostępniania informacji publicznych do ponownego wykorzystania oraz zamknięty katalog warunków, jakie może określić podmiot zobowiązany. Wśród tych warunków nie ma w szczególności zakazu korzystania zarobkowego. Co więcej, zgodnie z art. 23b udip, zasady korzystania z informacji publicznych stanowiących utworów lub bazę danych mają zapewniać możliwość ich dowolnego wykorzystania, do celów komercyjnych i niekomercyjnych.

Zgodnie z nowymi przepisami o ponownym wykorzystaniu, istnieje możliwość nakładania opłat, lecz tylko wtedy, gdy przygotowanie informacji wymaga poniesienia dodatkowych kosztów (art. 23c udip). Art. 23c ust. 2 udip *in fine* stanowi, że „łączna wysokość opłaty nie może przekroczyć sumy kosztów poniesionych bezpośrednio w celu przygotowania i przekazania informacji publicznej w celu ponownego wykorzystywania w określony sposób i w określonej formie”.

Zgodnie z art. 1 ust. 2 udip, przepisy udip nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi. Pgiik oraz uiip istotnie zawiera takie odmienne zasady (Szpor, 2009, s. 93). Jednak zdaniem autora niniejszego artykułu nie przesądza to jeszcze, że do RCiWN nie będą się stosować wskazane wyżej przepisy o ponownym wykorzystaniu informacji publicznych. Nowelizacja została dokonana w związku z implementacją dyrektywy 2003/98/EC Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 r. o ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego.

Nowelizacja w dużym stopniu odróżnia udostępnianie i ponowne wykorzystanie, wprowadzając dla obu tych kwestii daleko różniące się zasady. W szczególności, w przepisach o ponownym wykorzystaniu jest osobna norma kolizyjna, którą można interpretować jako *lex specialis* do art. 1 ust. 2 udip. Mianowicie, zgodnie z art. 23a ust. 5 udip, przepisów o ponownym wykorzystaniu nie stosuje się w przypadku istnienia innych ustaw określających odmienne zasady wykorzystywania informacji publicznej, ale tylko pod warunkiem, że stwarzają one gwarancje zachowania zasad wynikających z udip. Jak wskazano powyżej, w pgiik oraz uiip brak jest wyraźnych zasad ponownego wykorzystania RCiWN. Natomiast ewentualne zabezpieczenie informacji przestrzennej przed korzystaniem z niej dla celów zarobkowych nie jest obowiązkiem lecz uprawnieniem wynikającym art. 12 uiip, przy czym wykonanie tego uprawnienia oznaczałoby określenie zasad ponownego wykorzystania wyraźnie sprzecznych z zasadami art. 23b udip. Można też podjąć osobną analizę zgodności opłat z wytycznymi art. 23c udip, co wymagałoby szerszego opracowania.

Niemniej jednak, zgodnie z art. 23a ust. 4 udip, przepisów o ponownym wykorzystaniu nie stosuje się także do informacji publicznych, których udostępnienie zostało uzależnione od wykazania interesu indywidualnego (prawnego lub faktycznego) na podstawie odrębnych przepisów. Przywołuje to na myśl opisany tu już wcześniej art. 24 ust. 5 pgiik. Jest on takim odrębnym przepisem, wymagającym wykazania interesu prawnego od osób postronnych chcących uzyskać dane z części przedmiotowo-podmiotowej ewidencji gruntów i budynków. Zakładając, że przepis ten dotyczy też RCiWN, wyłączałby on możliwość stosowania przepisów o ponownym wykorzystaniu do tego rejestru (jak się wydaje, tylko do jego części zawierającej dane osobowe). Zdaniem autora, RCiWN nie jest jednak objęty tym przepisem, na podstawie wcześniej przedstawionej argumentacji.

Podsumowanie

Analiza prawna statusu RCiWN prowadzi do wniosku, że jest on jednocześnie:

- częścią bazy danych przestrzennych infrastruktury informacji przestrzennej kraju;
- częścią państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego;
- elementem infrastruktury informacji przestrzennej;
- informacją publiczną.

W szczególności, RCiWN, jako część państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego objęty jest wyłącznością Skarbu Państwa wynikającą z art. 40 ust. 2 pgik. Istnieją wątpliwości, czy przepis ten jest źródłem osobnego prawa wyłącznego, abstrahującego od prawa autorskiego oraz przepisów o ochronie baz danych. Niezależnie jednak od tego, RCiWN stanowi bazę danych, a te korzystają z ochrony wynikającej z ubd. Funkcjonuje dość rozpowszechniony pogląd, że ochrona ta może przysługiwać organom publicznym.

W przepisach brak jest wyraźnie określonych zasad, jakimi muszą kierować się dysponenti RCiWN przy udostępnianiu danych z tego rejestru do ponownego wykorzystania. W sposób wyraźny określono jedynie odpłatność oraz możliwość stosowania zabezpieczeń technicznych przed korzystaniem zarobkowym (w sytuacji udostępniania RCiWN jako usługi infrastruktury informacji przestrzennej). Brak wyraźnej regulacji, w kontekście generalnych zasad konstytucyjnych oznacza zdaniem autora zakaz wprowadzania dodatkowych ograniczeń możliwości korzystania z RCiWN. Uzasadnia to również sięganie do niedawno wprowadzonych do ustawy o dostępie do informacji publicznej przepisów o ponownym wykorzystaniu tej informacji.

Pozostają jednak wątpliwości, których właściwe rozwiązanie może przynieść chyba tylko nowelizacja przepisów. Ustawodawca powinien zwłaszcza rozstrzygnąć, w jaki sposób chronić dane osobowe zawarte w RCiWN realizując jednocześnie potrzeby użytkowników tego rejestru w zakresie jego ponownego wykorzystania. Jest to zresztą przykład ogólnego problemu, przed którym stoi całe społeczeństwo informacyjne obserwujące nadciągające „chmury cyfrowe”.

Literatura

- Auksztol J., 2003: Nowe formy obrotu i ochrony map numerycznych, *Przegląd Geodezyjny* 2004 nr 7.
- Bac-Bronowicz J., Olszewski R., 2010: Możliwości zasilania wielorozdzielczej bazy danych topograficznych z wybranych publicznych rejestrów georeferencyjnych, *Roczniki Geomatyki* t. 8, z. 1(37), PTIP, Warszawa.
- Cichociński P., 2005: Pozyskiwanie danych dla wyceny nieruchomości z wykorzystaniem systemów informacji geograficznej, *Roczniki Geomatyki* t. 3, z. 1, PTIP, Warszawa.
- Gajos M., 2005: Aspekty ochrony własności intelektualnej w geomatyce, *Roczniki Geomatyki* t. 3, z. 1, PTIP, Warszawa.
- Mączewski K., 2003: Prawa i należności przysługujące Skarbowi Państwa przy rozpowszechnianiu, rozprowadzaniu oraz reprodukowaniu materiałów stanowiących państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny, *Przegląd Geodezyjny* nr 8.
- Pachół P., Zieliński J., 2006: Koncepcja jednolitego modelu danych georeferencyjnych jako podstawy publicznego rejestru danych przestrzennych w Polsce, *Roczniki Geomatyki* t. 4, z. 2, PTIP, Warszawa.
- Szpor G., 2009: Prawo dostępu do informacji publicznej jako istotny czynnik rozwoju społeczeństwa informacyjnego, *Roczniki Geomatyki* t. 7, z. 6(36), PTIP, Warszawa.
- Wyrok NSA z dnia 5 października 2010 r. (I OSK 1591/10, opublikowany w bazie orzeczeń sądów administracyjnych pod adresem: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/602A5B97B7>).

Wyrok NSA z dnia 1 września 2011 r. (I OSK 1444/10, opublikowany w bazie orzeczeń sądów administracyjnych pod adresem: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/F1D1BCE1C3>).

Wyrok NSA z dnia 14 maja 2010 r. (I OSK 1014/09, opublikowany w bazie orzeczeń sądów administracyjnych pod adresem: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/9EA29285F4>)

Wyrok SN z dnia 26 września 2001 r. (IV CKN 458/00).

Wykaz stosowanych skrótów

Konstytucja RP – Konstytucji Rzeczypospolitej, ustawa zasadnicza z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. 1997, nr 78 poz. 483, z późn. zm.

pgik – Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. prawo geodezyjne i kartograficzne. Dz.U. 2005, nr 240, poz. 2027, t.j. z późn. zm.

pr. aut. – Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych. Dz.U. 2006, nr 90, poz. 631, z późn. zm.

regib – Rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. o ewidencji gruntów i budynków. Dz.U. 2001, nr 38 poz. 454.

ubd – Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o ochronie baz danych. Dz.U. 2001, nr 128, poz. 1402, z późn. zm.

udip – Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Dz. U. 2001, nr 113, poz. 1198.

uiip – Ustawa z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej. Dz.U. 2010, nr 76 poz. 489.

uodo – Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych. Dz. U. 2002, nr 101, poz. 926, t.j. z późn. zm.

– Dyrektywa 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 r. o ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego.

– Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 19 lutego 2004 r. w sprawie wysokości opłat za czynności geodezyjne i kartograficzne oraz udzielanie informacji, a także za wykonywanie wyrysów i wypisów z operatu ewidencyjnego. Dz.U. 2004, nr 37 poz. 333.

Abstract

The Estate Price and Value Registry (RCiWN) is a database containing primarily the prices designated in notary deeds and the values determined by property valuers in appraisal reports. RCiWN is a part of the national geodetic and cartographic resources and, in addition, an element of the spatial information infrastructure.

The legal analysis of RCiWN leads to certain doubts concerning the possibilities of using the data contained in the registry. There are at least three legal acts, from which rules of making the data available to the parties concerned may be derived. The doubts relate first of all to the catalogue of entities entitled to receive data from RCiWN, the rules concerning charges and the method of calculating them, the possibility to impose restrictions on further dissemination of data and their reuse.

The subject of this paper is legal analysis of these regulations. The objective of this paper is to clarify the doubts indicated by means of interpretation of present provisions and formulating suggestions de lege ferenda. The scope of the analysis covers provisions of geodetic and cartographic law together with implementing provisions referred to the provisions of copyright law, the law on protection of databases and the law on access to public information.

dr Krzysztof Siewicz
k.siewicz@icm.edu.pl
<http://ksiewicz.net>