

Stanowisko Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju
w sprawie nieodpłatnego udostępniania danych z baz danych,
o których mowa w art. 4 ust. 1a pkt. 2, 3, 8 oraz ust. 1b ustawy z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo
geodezyjne i kartograficzne
(Dz. U. z 2017 r. poz. 2101) na potrzeby procedury sporządzania dokumentów planistycznych
oraz analiz, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 lit d, art. 14 ust. 5 i art. 32 ust. 1 ustawy
z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym
(Dz. U. z 2017 r. poz. 1073, z późn. zm.).

Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875, z późn. zm.) do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów.

Do zadań własnych gminy wg art. 7 ust. 1 ww. ustawy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, do których należą w szczególności sprawy w zakresie m.in.: ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej, gminnego budownictwa mieszkaniowego oraz szeroki wachlarz zadań z zakresu usług publicznych.

Instrumentami realizacji powyższych zadań w przestrzeni gminy są dokumenty planistyczne: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (SUiKZP) oraz miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (MPZP), sporządzane na podstawie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*.

W myśl tej ustawy (art. 3 ust. 1) **kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie SUiKZP oraz MPZP**, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych, **należy do zadań własnych gminy**.

Jednocześnie należy mieć na uwadze, że zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* plan miejscowy sporządza się z wykorzystaniem urzędowych kopii map zasadniczych albo, w przypadku ich braku, map katastralnych, gromadzonych w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym. Natomiast zgodnie z § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w *sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy* (Dz. U. Nr 118, poz. 1233), projekt rysunku studium sporządza się na kopii mapy topograficznej.

Ponadto należy zauważyć, iż zgodnie z art. 21 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. - *Prawo geodezyjne i kartograficzne*, dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków stanowią podstawę planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, wymiaru podatków i świadczeń, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, statystyki publicznej, gospodarki nieruchomościami oraz ewidencji gospodarstw rolnych.

W celu rzetelnego realizowania ww. zadań ustawa o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* wymaga prowadzenia szeregu analiz wskazanych wprost w jej treści:

- bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę (art. 10 ust 1 pkt 7 lit d),
- analiza zasadności przystąpienia do sporządzenia planu i stopnia zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami studium (art. 14 ust 5),
- analiza zmian w zagospodarowaniu przestrzennym (art. 32 ust 1).

Niezależnie od konieczności wykonania analiz wymienionych wprost w ustawie, realizacja przepisów tej ustawy wymaga także dokonania innych zestawień np. analizy wniosków i uwag zgłaszanych do projektów dokumentów planistycznych, wymagających wykorzystania danych gromadzonych w ewidencji gruntów i budynków

(katastralnych). Przeprowadzenie rzetelnych analiz wymaga dostępu do danych, których one dotyczą. W przypadku odniesienia do danych przestrzennych nie można pominąć istnienia w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym baz danych zawierających w formie wektorowej informacje o przestrzeni, mających lub mogących mieć wpływ zarówno na sposób zagospodarowania przestrzennego gminy i przyszłe kierunki rozwoju, jak i na swobodę decyzyjną gminy w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej. Szeroko stosowane w planowaniu przestrzennym technologie GIS/CAD wymagają dostępu do edytowalnych danych, a ich brak uniemożliwia przeprowadzenie zapytań i analiz przestrzennych. Wtórne przetwarzanie danych analogowych, przy ograniczonym dostępie do danych wektorowych, jest czasochłonne oraz nieefektywne (powiela się już istniejące dane w formie wektorowej), a brak dostępu i możliwości korzystania z istniejących baz danych - nieracjonalny.

Mając na uwadze powyższe, należy jednoznacznie stwierdzić, że zbiory danych gromadzone w bazach danych, o których mowa w art. 4 ust 1a pkt. 2, 3, 8 oraz ust. 1b ustawy z dnia 17 maja 1989 r. - *Prawo geodezyjne i kartograficzne* są niezbędne do prac planistycznych związanych z efektywnym sporządzeniem dokumentów planistycznych, a następnie ich uchwalaniem oraz udostępnianiem zainteresowanym podmiotom i instytucjom.

Zgodnie z art. 3 pkt. 5 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o *informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne* (Dz. U. z 2017 r. poz. 570) rejestrem publicznym jest rejestr, ewidencja, wykaz, lista, spis albo inna forma ewidencji, służąca do realizacji zadań publicznych, prowadzone przez podmiot publiczny na podstawie odrębnych przepisów ustawowych. Niewątpliwie ewidencja gruntów i budynków, geodezyjna ewidencja sieci uzbrojenia terenu oraz bazy danych obiektów topograficznych spełniają ww. wymogi, a zatem dane z wymienionych rejestrów jako niezbędne do realizacji zadań publicznych powinny być, na podstawie i warunkach określonych w art. 15 ust. 1 i 2 ww. ustawy, udostępniane nieodpłatnie.

Z uwagi na fakt, że ww. rejestry publiczne zawierają zbiory danych przestrzennych prowadzone w postaci elektronicznej, ich dane mogą być i są w ten sam sposób udostępniane. Wspomniana wyżej ustawa z dnia 17 lutego 2005r. o *informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne* umożliwia i nakazuje w art. 15 zapewnić nieodpłatny dostęp do tych danych uprawnionym podmiotom. W szczególności udostępnienie danych zgromadzonych w tych rejestrach może nastąpić poprzez udostępnienie raportów z tych baz danych. Raportami są np. mapa zasadnicza oraz mapa topograficzna, a w przypadku ewidencji gruntów i budynków raporty zostały określone w załączniku do ustawy *Prawo geodezyjne i kartograficzne* (tabela nr 10 w załączniku do ustawy).

Warunek nieodpłatnego dostępu do danych zgromadzonych w rejestrach publicznych w celu realizacji zadań publicznych wynikający z treści art. 15 ust. 1 wymienionej ustawy nie nakłada na podmiot prowadzący rejestr obowiązku przekształcania danych do dowolnego formatu. Udostępnienie możliwe jest więc w formatach danych w jakich prowadzony jest dany zbiór lub do jakich można eksportować dane w nim zawarte i jest zależne od systemu w którym prowadzi się dany rejestr.

Uprawnienie do nieodpłatnego pozyskania ww. danych przysługuje podmiotom publicznym - danymi mogą więc dysponować w celu realizacji zadania publicznego podmioty, którym dane zostały udostępnione. Organy administracji, w tym organy gminy, np. wójt, nie realizują zadań bezpośrednio i samodzielnie, lecz przy pomocy pracowników zatrudnionych w urzędzie obsługującym dany organ administracji, lub korzystając z usług podmiotów zewnętrznych na podstawie zawartych w odpowiednim trybie umów. Należy tu jednak odróżnić dwa sposoby realizacji zadań publicznych:

- przeniesienie realizacji zadania publicznego na inny podmiot np. na mocy porozumienia lub zlecenia wraz z przeniesieniem odpowiedzialności za to zadanie np. usługi komunalne;

- **realizacja własna**, która **nie wyklucza skorzystania z pomocy lub wsparcia innych podmiotów** (wykorzystania usług wsparcia specjalistycznego, uzupełniającego). Sposób ten polega na realizacji wskazanych w umowie czynności/zadań niezbędnych organowi do realizacji przez ten organ przypisanych mu zadań publicznych. Wymienione w tej umowie czynności/zadania wykonywane są w imieniu i na rzecz organu uprawnionego (odpowiedzialność organu), a wskazany w umowie podmiot pełni wyłącznie funkcję pomocniczą. Nie następuje tu przeniesienie odpowiedzialności za wykonanie zadania publicznego. Ten sposób może być również wykorzystany dla realizacji zadań publicznych o charakterze sporadycznym, a takim zadaniem jest opracowywanie dokumentów planistycznych, które następnie niejednokrotnie obowiązują przez wiele lat, gdzie niezbędne może być skorzystanie z usług osób lub podmiotów zewnętrznych wyspecjalizowanych w określonych dziedzinach.

W przypadku gmin, obsługujących mniejszą liczbę mieszkańców lub uzyskujących niższe dochody nie jest zasadne utrzymywanie dużych zasobów kadrowych (np. pracowni planistycznych), które nie będą w pełni wykorzystywane. Posiłkowanie się przez te jednostki zewnętrznymi specjalistami należy uznać za działanie w pełni racjonalne.

Wobec tego **możliwość wykorzystania np. przez organy gminy danych przestrzennych pozyskanych nieodpłatnie z rejestrów publicznych w opisanym powyżej trybie nie powinna być kwestionowana, ograniczana lub zakazywana** w licencjach użytkowych, jeżeli służyć ma ona realizacji zadań publicznych. W pojęciu tym mieścić się będzie udostępnienie tych danych innym podmiotom lub osobom realizującym usługi pomocnicze na rzecz gminy w jej imieniu i na jej odpowiedzialność, o ile łączyć je będzie z gminą odpowiednia umowa regulująca zakres, tryb, cel oraz zasady bezpieczeństwa i ochrony udostępnianych danych. Podmiot taki będzie wówczas wykorzystywał dane, nie w imieniu własnym, lecz w imieniu gminy na podstawie odpowiednich oraz udzielonych przez organ gminy upoważnień i wyłącznie w zakresie oraz na zasadach określonych umową i wskazanych we wniosku o udostępnienie informacji. Zawarta z organem umowa (w ramach drugiego sposobu realizacji zadania) powinna wówczas precyzować zakres i cel świadczonej usługi a nie zadania, tryb pozyskiwania i wykorzystania danych, w tym danych ewidencyjnych, przestrzennych, z określeniem zakresu, przedmiotu i osób, którym udzielane będą odpowiednie upoważnienia. Korzystanie z danych ewidencyjnych w powyższych okolicznościach nie powinno być uznane za naruszenie warunków wydanej licencji. Powyższe umożliwia również pkt. 4 i 5 załącznika nr 6 do rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 9 lipca 2014 r. w *sprawie udostępniania materiałów państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, wydawania licencji oraz wzoru Dokumentu Obliczenia Opłaty* (Dz. U. z 2014 r. poz. 917, z późn. zm.).

Uzupełniając analizę prawną należy zauważyć że, wymaganie opłat za udostępnienie gminom danych z prowadzonych rejestrów, abstrahując od wątpliwych podstaw prawnych takiego działania, jest niekorzystne z punktu widzenia rozwoju kraju. Samorządy dysponujące dużym budżetem uzyskują dostęp do zbiorów danych i będą z niego korzystać w planowaniu przestrzennym oraz zarządzaniu i gospodarowaniu przestrzenią i procesach podejmowania decyzji. Natomiast samorządy mniej zamożne zrezygnują z takiego źródła informacji, posiłkując się danymi niepełnymi lub nieaktualnymi, co niekorzystnie wpłynie na jakość przygotowywanych dokumentów i analiz. Pośrednio wpłynie na pogłębienie różnic pomiędzy samorządami zaawansowanymi technologicznie i zapóźnionymi cyfrowo, również różnic w obszarze atrakcyjności i pewności inwestycyjnej, o którą trudno w sytuacji kształtowania polityki przestrzennej gminy w oparciu o nieaktualne i niepełne dane.

Udostępnianie posiadanych rejestrów, poprzez dostęp do różnorodnych danych dotyczących przestrzeni, przyczynia się do sprawnego zarządzania gminą a co jest równie istotne i wzmacniane kolejnymi nowelizacjami ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* do racjonalnego gospodarowania przestrzenią.