Seminarium „Interoperacyjność zbiorów danych przestrzennych", Warszawa, 27-28 czerwca

Każdy sobie rejestr skrobie

Losy ZSIN-u pokazują, że uzyskanie współdziałania publicznych baz geodanych jest pilnie potrzebne, ale mimo wielomilionowych inwestycji i stosów przepisów niewiele się w tym zakresie poprawia. Podobne przykłady porażek w całej administracji publicznej można mnożyć.

Jerzy Królikowski

Hasło „interoperacyjność danych przestrzennych" może wydawać się ciężkostrawne, ale kryje się za nim całkiem praktyczny cel, którego osiągnięcie jest niezbędne do sprawnego funkcjonowania administracji państwowej i biznesu czy po prostu komfortowego życia obywatela. Jednoznaczne zlokalizowanie punktu adresowego, stwierdzenie, czy działka znajduje się na obszarze chronionej przyrody, określenie liczby osób zamieszkujących teren zagrożony powodzią – w XXI wieku pozyskanie tego typu informacji z państwowych rejestrów powinno być na wyciągnięcie ręki. A jednak praktyka pokazuje, że w wielu przypadkach takich informacji albo w ogóle nie uzyskamy, albo uzyskamy, ale z błędami.

A przecież nie tak miało być. W 2007 r. uchwalono dyrektywę INSPIRE, która miała zapewnić interoperacyjność zbiorów danych na poziomie europejskim. Trzy lata później Sejm przegłosował ustawę *o infrastrukturze informacji przestrzennej*, która przenosiła zapisy tego aktu na polski grunt. Zaraz za tym poszły liczne rozporządzenia określające schematy danych dla różnych tematów, a także rozmaite wielomilionowe projekty, które miały dostosować państwowe rejestry do tych standardów. W prace te zaangażowały się liczne podmioty (ministerstwa, urzędy niższej rangi, instytuty oraz firmy), których działania koordynowała Rada Infrastruktury Informacji Przestrzennej (IIP). Jakie są efekty, każdy widzi, a geodeci i inni specjaliści od geodanych – szczególnie wyraźnie. Nad sposobami rozwiązania tego problemu kilkudziesięciu przedstawicieli administracji publicznej i świata nauki debatowało podczas czerwcowego seminarium „Interoperacyjność zbiorów danych przestrzennych" zorganizowanego przez Związek Województw RP.

Kwestia prawna

Jak zwykle przy okazji dyskusji na temat IIP padało sporo propozycji zmian w prawie. Prof. Jerzy Gaździcki – były przewodniczący Rady IIP, oraz Danuta Konopka – geodeta woj. podlaskiego, zgodnie zwrócili uwagę, że samorządy są jednym z kluczowych dostawców danych przestrzennych, ale ustawa *o IIP* je pomija. Warto więc zdefiniować ich rolę, w tym określić zasady finansowania lokalnych i regionalnych węzłów IIP. Prof. Gaździcki podkreślił ponadto potrzebę prawnego uregulowania cyberbezpieczeństwa danych przestrzennych.

Geodeta woj. mazowieckiego Krzysztof Mączewski przypomniał, że samorządy gromadzą dane dla licznych tematów, które nie są ujęte ani w dyrektywie INSPIRE, ani w ustawie *o IIP*. Należałoby więc zastanowić się, czy również dla nich nie wprowadzić ogólnopolskich standardów. Mączewski nieustannie apeluje też o wprowadzenie jednolitego systemu do prowadzenia państwowych rejestrów – przynajmniej dla EGiB.

Z ciekawym postulatem wyszedł Kajetan Wojsyk z Centrum Systemów Informacyjnych Ochrony Zdrowia. W jego ocenie w przypadku stwierdzenia oczywistego błędu w danych publicznych polskie prawo powinno wymuszać ich automatyczną poprawę. Należy także wprowadzić regulacje, które ograniczałyby występowanie zjawiska tzw. bufora czasowego w rejestrach publicznych (tj. gdy zmiana w rejestrze uwidaczniana jest dopiero po pewnym czasie od jej wprowadzenia).

Te liczne zapędy legislatorskie studziła dr Agnieszka Gryszczyńska z Prokuratury Okręgowej w Warszawie. Jak zwróciła uwagę, obserwujemy hiperinflację prawa, która sprawia, że wprowadzanie kolejnych przepisów często niczego nie porządkuje, a wręcz wprowadza nowe komplikacje.

Kwestia organizacyjna

Podczas seminarium wielokrotnie podkreślano, że dbanie o interoperacyjność publicznych geodanych leży przede wszystkim w kompetencjach Rady IIP. Czy jednak skutecznie wywiązuje się ona ze swoich obowiązków? Wprawdzie nikt na spotkaniu otwarcie tego nie kwestionował, ale nie brakowało głosów, że Rada stanowi jedynie forum do chwalenia się przez poszczególnych członków swoimi osiągnięciami. Co oczywiste, chwalą się tylko ci, którzy mają czym. Reszta siedzi cicho albo w ogóle nie pojawia się na posiedzeniach, czego efektem są coraz częstsze problemy z zebraniem kworum.

Nie bez znaczenia jest tu przeniesienie na początku 2017 roku odpowiedzialności za IIP do Ministerstwa Cyfryzacji. Ledwie Rada w nowym składzie i z nowym przewodniczącym mogła się wdrożyć, a już po roku sprawy te przetransferowano do resortu inwestycji i rozwoju. Skutki tych przetasowań dla IIP prof. Jerzy Gaździcki nazwał bez ogródek „katastrofą". W jego ocenie sprawy IIP (wraz z całą geodezją i kartografią) należałoby podporządkować bezpośrednio premierowi. Poza tym warto wzmocnić kompetencje Rady w zakresie koordynowania działań poszczególnych organów wiodących oraz lepiej uregulować finansowanie prac w zakresie IIP – uważa prof. Gaździcki.

Postulat nadania Radzie nowego impulsu popiera również nowy główny geodeta kraju Waldemar Izdebski. Chciałby on mocniej zmotywować do pracy te resorty, które dotychczas nie angażowały się w obrady tego gremium. Zadeklarował również, że GUGiK będzie meryto-

rycznie wspierał działania wszystkich chętnych podmiotów dążących do interoperacyjności danych przestrzennych.

Kwestia technologiczna

Lekiem na kiepską interoperacyjność publicznych rejestrów miały być nowoczesne standardy danych przestrzennych bazujące na schematach aplikacyjnych UML i GML. Dlaczego terapia ta na razie nie przynosi oczekiwanych efektów? Podstawowym problemem jest to, że niektóre rejestry wciąż pozostają analogowe (znamy to również z geodezji). Drugi powód: dla niektórych baz wciąż nie przyjęto niezbędnych modeli pojęciowych. Znamiennym przykładem jest temat „zagospodarowanie przestrzenne", który obejmuje gminne dane planistyczne. Po długich oczekiwaniach jednolite standardy w tym zakresie miał wprowadzić *Kodeks urbanistyczno-budowlany*, a później tzw. ustawa inwestycyjna. Wskutek niejasnych politycznych decyzji oba te akty trafiły do kosza i wciąż nie wiadomo, kiedy prace legislacyjne wystartują od nowa. Efekt jest taki, że tylko ten jeden temat drastycznie zaniża wskaźniki zgodności krajowej IIP z unijnymi wymogami (GEODETA 7/2018).

Odrębnym przypadkiem jest geodezja, w której wprawdzie standardy UML i GML udało się wprowadzić stosunkowo szybko, ale w powiatach wciąż stosowane są komercyjne formaty. W ocenie dr. Zenona Parzyńskiego z Politechniki Warszawskiej prostym krokiem do rozwiązania tego problemu powinno być wyrzucenie regulacji dotyczących UML-i i GML-i z rozporządzeń. Znacznie ułatwiłoby to poprawianie standardów, które przecież nie są wolne od wad.

A skoro o wadach tych rozwiązań mowa, to zdaniem dr. Parzyńskiego po kilku latach funkcjonowania warto zebrać grono ekspertów z różnych dziedzin, by gruntownie je przeanalizować oraz zaproponować stosowne zmiany. Od dawna postulowane jest chociażby uproszczenie schematów danych. Dodajmy, że ruch w tym kierunku wykonał już GGK, który powołał Zespół do opracowania standardów i wytycznych związanych z rozwojem wykorzystania danych powiatowego ZGiK (patrz s. 4). Rodzi się jednak pytanie, czy jego skład nie jest za wąski, gdyż ogranicza się niemal wyłącznie do przedstawicieli producentów oprogramowania (i to wybranych). Ci już wcześniej wspólnie z GUGiK-iem pracowali nad ujednoliceniem standardów w zakresie EGiB. Słuchając jednak ciągłych narzekań starostów i przedsiębiorców, trudno byłoby stwierdzić, że prowadzone dotychczas działania przyniosły oczekiwane efekty.

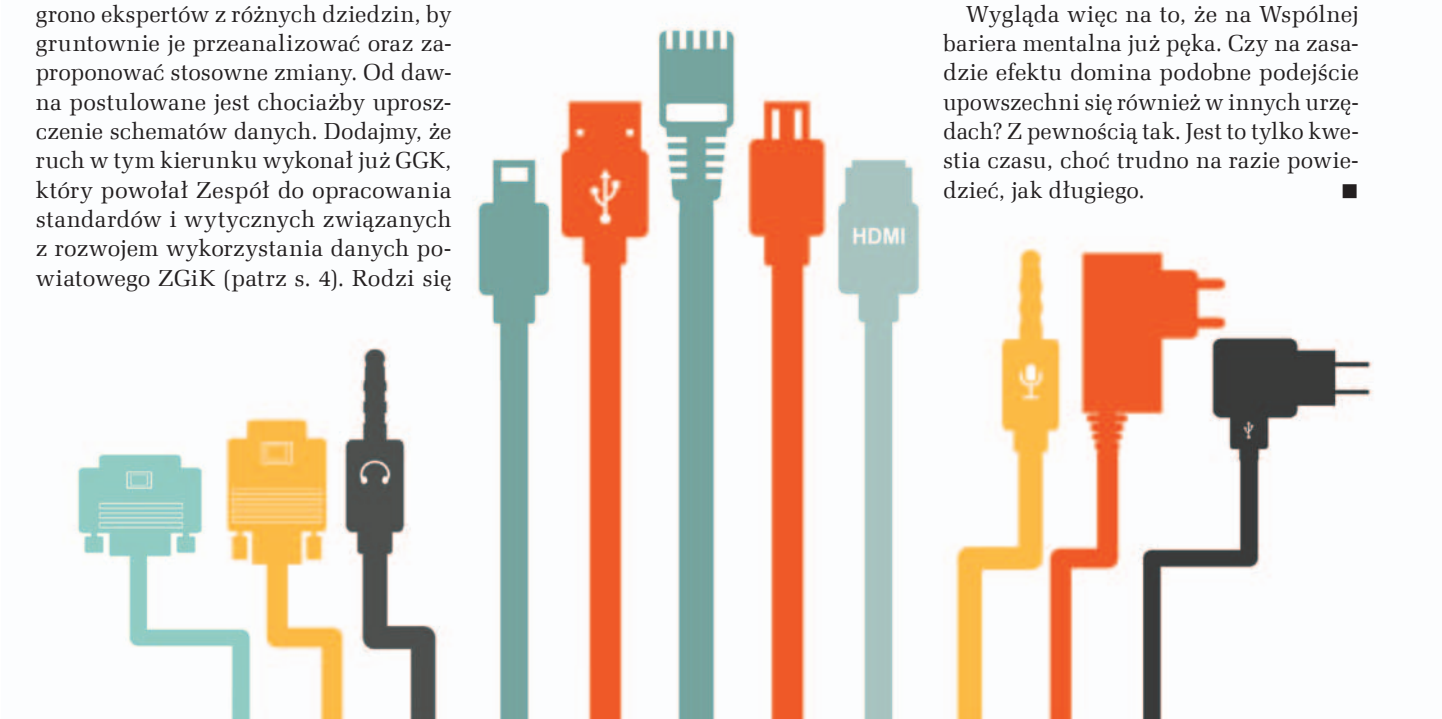
Ponadto według dr. Parzyńskiego należałoby wreszcie opublikować stosowne walidatory plików GML. Do dziś takie narzędzie GUGiK przygotował tylko dla EGiB i nie jest ono wolne od wad. Ale co z BDOT500 i GESUT? Aż dziw, że takiego rozwiązania dla tych rejestrów wciąż nie ma, choć rozporządzenia w ich zakresie obowiązują już od kilku lat!

Kwestia semantyczna

Prof. Elżbieta Bielecka (WAT) zwróciła uwagę na problem interoperacyjności semantycznej. Mówiąc prościej, w różnych bazach określone pojęcie może być inaczej definiowane. Geodeci podaliby tu z pewnością przykład rozbieżnych definicji budynku w EGiB oraz *Prawie budowlanym*, ale to samo może dotyczyć np. lasów czy cieków. Prof. Bielecka nie pozostawia złudzeń – o ile w rejestrach tego samego podmiotu trzeba z tymi różnicami walczyć, o tyle w przypadku baz prowadzonych przez różnych specjalistów rozbieżności uniknąć się nie da. W takich przypadkach nie jesteśmy jednak bezradni, bo w sukurs przychodzą nam nowoczesne technologie, a konkretnie Linked Open Data (LOD). Za pomocą tego standardu zapisywane są bowiem nie tylko same dane, ale także definicje użytych w nich pojęć, i to w formie zrozumiałej dla maszyn. Warto podkreślić, że rozwiązania w tym zakresie wdrażane są już przez niektóre polskie urzędy (w tym GUGiK). Trwają też wstępne prace eksperckie nad wpisaniem idei LOD do standardów INSPIRE (więcej na ten temat pisaliśmy w GEODECIE 9/2017).

Kwestia mentalna

Jak widać, w dyskusjach o interoperacyjności pada sporo postulatów prawnych, organizacyjnych i technicznych. Nie brak jednak głosów, że mamy tu przede wszystkim problem natury mentalnej – organy odpowiedzialne za publiczne rejestry nie dbają o ich interoperacyjność, bo po prostu nie widzą płynących z tego korzyści. Często interoperacyjność postrzegana jest nawet jako zagrożenie, bo może obnażyć fatalną jakość rejestru. Na to zagadnienie w kontekście powiatowych danych EGiB zwrócił uwagę nowy GGK Waldemar Izdebski. Podkreślił jednak, że pod jego kierownictwem GUGiK nie zamierza trzymać danych pod kluczem i zadeklarował publikowanie kolejnych lokalnych serwisów sieciowych w postaci usług zintegrowanych. Zdaniem Waldemara Izdebskiego to najlepszy sposób na weryfikację danych (bo wykonują ją za darmo tysiące obywateli), a w konsekwencji na doprowadzenie ich do odpowiedniej jakości.

Jako negatywny przykład GGK przywołał również toczącą się od wielu miesięcy przez sądem sprawę publikacji na Targeo.pl WMS-a ze zdjęciami lotniczymi z Geoportalu. GUGiK stał dotychczas na stanowisku, że serwis udostępnił u siebie ortofotomapę kraju bez uiszczenia wymaganej opłaty. Administratorzy Targeo.pl argumentują tymczasem, że podłączyli jedynie usługę przeglądania, która jest przecież darmowa dla wszystkich. Zdaniem nowego GGK podejście przyjęte w tej sprawie przez poprzednie kierownictwo GUGiK-u jest nie do zaakceptowania.

Wygląda więc na to, że na Wspólnej bariera mentalna już pęka. Czy na zasadzie efektu domina podobne podejście upowszechni się również w innych urzędach? Z pewnością tak. Jest to tylko kwestia czasu, choć trudno na razie powiedzieć, jak długiego. ■