

IMPLIKACJE DYREKTYWY INSPIRE

# WYZWANIE DLA POLSKI

Dyrektywa INSPIRE określa wspólne europejskie przedsięwzięcie, którego powodzenie zależy od każdego z 25 państw członkowskich, a zwłaszcza od ich urzędów oraz środowisk zawodowych odpowiedzialnych za informację przestrzenną. Jest to inicjatywa fascynująca pod względem prawnym, organizacyjnym i technicznym. Wyróżnia się swoim zakresem, nowoczesnością koncepcji i praktycznymi skutkami.

JERZY GAŹDZICKI

W końcowych latach minionego wieku ukształtowana została koncepcja infrastruktury informacji przestrzennej zwanych również infrastrukturami danych przestrzennych (*spatial data infrastructures* – SDI) lub infrastrukturami geoinformacyjnymi. Koncepcja ta – podbudowana osiągnięciami technik informacyjnych, komunikacyjnych i geomatycznych – spotkała się z szerokim zainteresowaniem de-

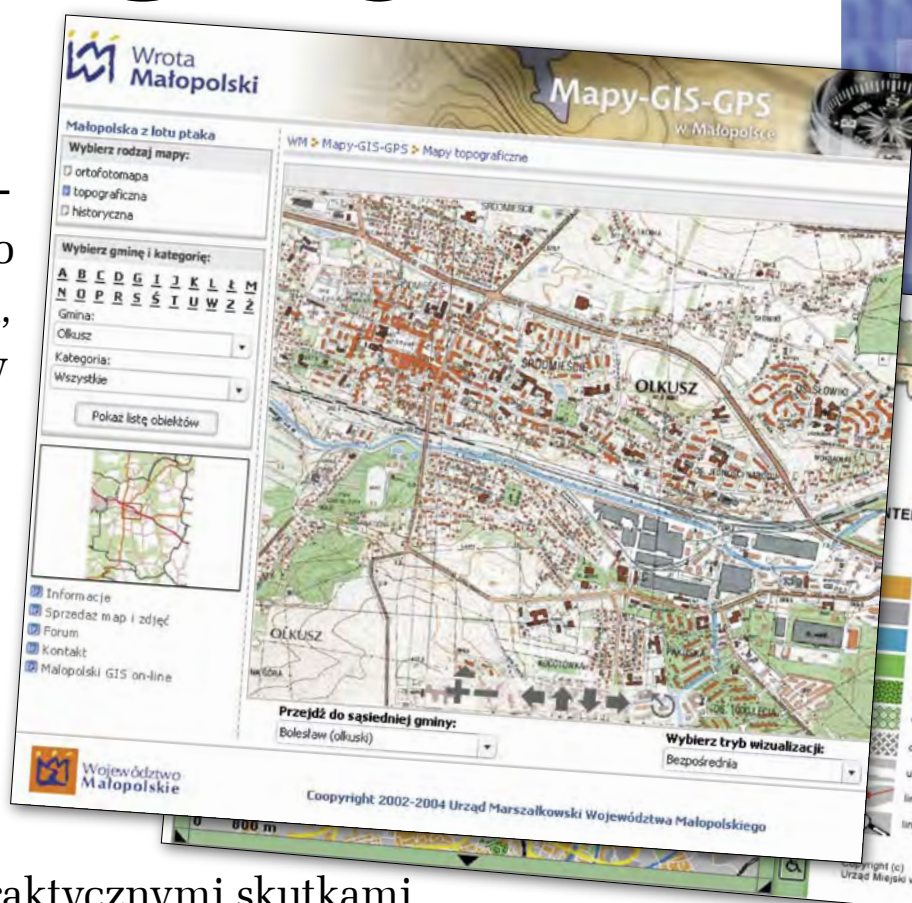
cydentów, specjalistów i potencjalnych użytkowników w zakresie informacji przestrzennej. Zgodnie z nią w wielu państwach podjęto niezbędne prace badawcze i wdrożeniowe, uzyskując pozytywne rezultaty w zakresie:

- usprawniania procesów produkcji, zarządzania, przekazywania i stosowania danych przestrzennych dotyczących określonego terytorium, np. regionu lub państwa;
- udostępniania danych przestrzennych oraz związanych z nimi usług

wszelkiego rodzaju użytkownikom, poczynając od administracji publicznej i przedsiębiorstw, a kończąc na zainteresowanych obywatelach.

## ● DYREKTYWA, CZYLI ZOBOWIĄZANIE

Uwzględniając istniejące trendy rozwojowe oraz biorąc pod uwagę własne potrzeby, Komisja Europejska od kilku już lat prowadzi działania zmierzające do utworzenia Infrastruktury Informacji Przestrzennej w Europie (INSPIRE).



Dzięki pracom zespołów ekspertów reprezentujących służby Komisji oraz państwa członkowskie zaawansowany jest proces legislacyjny dotyczący dyrektywy INSPIRE (Linsenbarth, 2004), czyli aktu prawa wspólnotowego *wiążącego każde państwo członkowskie w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, przy pozostawieniu organom krajowym swobody wyboru formy i środków*<sup>1</sup>. Dyrektywa INSPIRE jest więc niczym innym, jak tylko zobowiązaniem każdego z państw członkowskich do terminowego zbudowania krajowej infrastruktury informacji przestrzennej odpowiadającej unijnym wytycznym, ale tworzonej w sposób dostosowany do dostępnych w państwie zasobów oraz istniejących warunków i możliwości. INSPIRE będzie infrastrukturą europejską składającą się ze współdziałających infrastruktur poszczególnych krajów. Wymóg współdziałania, czyli interoperacyjności, ma tu oczywiście podstawowe znaczenie i znajduje swój wyraz w treści dyrektywy.

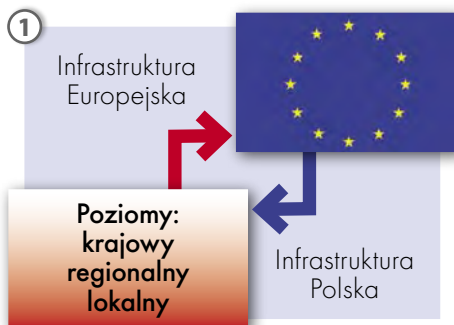
#### ● PRZEZNACZENIE POLSKIEGO KOMPONENTU INSPIRE

W artykule 1 dyrektywy czytamy: *Niniejsza dyrektywa ustanawia ogólne zasady tworzenia infrastruktury informacji przestrzennej we Wspólnocie dla celów wspólnotowych polityk ochrony środowiska oraz polityk i działań mogących mieć bezpośredni lub pośredni wpływ na środowisko naturalne*<sup>2</sup>. W uzasadnieniu wyjaśnia się, że: *Głównymi beneficjentami niniejszego wniosku będą więc ci, którzy zajmują się formułowaniem, wdrażaniem, monitorowaniem i oceną polityk na poziomie europejskim, krajowym i lokalnym. Są to władze, ustawodawcy oraz obywatele i ich organizacje. Jednakże należy się spodziewać, że korzyści odniosą również inne grupy użytkowników, w tym sektor prywatny, wyższe uczelnie, ośrodki badawcze i media.*

Dyrektywa INSPIRE koncentruje się na relacjach między władzami Unii i państw członkowskich, nie wnikając w szczególne rozwiązania organizacyjne i technologiczne infrastruktur na obszarze tych państw. W interesie naszego kraju leży zatem takie zaprojektowanie i zrealizowanie Polskiej Infrastruktury Informacji Przestrzennej (PIIP), aby – stanowiąc komponent INSPIRE – mogła ona w optymalny sposób zaspokajać potrzeby wszelkiego rodzaju użytkowników krajowych. Tylko w ten sposób możliwe będzie uzyskanie korzyści w zakresie, o którym mowa w cytowanym uzasadnieniu dyrektywy.

Koncepcja Polskiej Infrastruktury Informacji Przestrzennej (Gaździcki i Baranowski, 2004) powinna być dostosowana do potrzeb, które w sposób ewidentny zależą od poziomu zainteresowań użytkowników danych przestrzennych. W związku z istniejącą strukturą administracji publicznej należy brać pod uwagę trzy poziomy: ●krajowy, ●regionalny, czyli wojewódzki, ●lokalny.

Model INSPIRE jako sieci interoperacyjnych infrastruktur państwowych może być podstawą modelu Polskiej Infrastruktury Informacji Przestrzennej, w której infrastruktura na poziomie krajowym (stanowiąca właściwą część INSPIRE) jest wspomagana przez sieć rozwijających się stopniowo interoperacyjnych infrastruktur wojewódzkich, powiązanych z infrastrukturami lokalnymi powstającymi dla obszarów o szczególnym znaczeniu, w tym dla wielkich aglomeracji miejskich (rys. 1).



Struktura PIIP wynika również z podziału danych i odpowiadających im informacji na:

- referencyjne, tj. służące do identyfikacji obiektów przestrzennych,
- tematyczne, tj. opisujące określone cechy tych obiektów.

Podział ten znajduje odzwierciedlenie w zakresie kompetencji organów administracji publicznej (rys. 2).



Polska Infrastruktura Informacji Przestrzennej traktowana jako całość musi dostarczać dane przestrzenne i realizować związane z nimi usługi w zakresie wymaganym przepisami INSPIRE. Biorąc



#### HARMONOGRAM PRAC INSPIRE

##### 2007

- Wejście w życie dyrektywy INSPIRE
- Ustanowienie Komitetu INSPIRE

##### 2007/8

- Przyjęcie przepisów implementacyjnych (IR) dla tworzenia i aktualizacji metadanych
- Przyjęcie IR dla usług sieciowych
- Przyjęcie IR dla usług wprowadzania danych przez stronę trzecią (stroną trzecią nazywa się każdą osobą fizyczną lub prawną nie będącą władzą publiczną)
- Przyjęcie IR dla monitorowania i sprawozdawczości
- Przyjęcie IR określających prawa instytucji i ciał wspólnotowych w zakresie dostępu do danych przestrzennych i ich użytkowania

##### 2009

- Przyjęcie IR dla użytkowania zbiorów danych i usług przez stronę trzecią
- Przyjęcie IR dla specyfikacji i wymiany danych objętych aneksem I
- Wprowadzenie postanowień dyrektywy do prawa państw członkowskich
- Wyznaczenie władz publicznych odpowiedzialnych za zbiory danych przestrzennych i związane z nimi usługi
- Implementacja zasad wymiany danych i usług między jednostkami publicznymi
- Implementacja postanowień dotyczących monitorowania
- Uruchomienie usług sieciowych

##### 2010

- Metadane są dostępne dla danych określonych w aneksie I i w aneksie II
- Każde państwo członkowskie przekazuje Komisji pierwszy raport

##### 2011

- Nowe lub zaktualizowane zbiory danych są dostępne w zakresie określonym IR dla specyfikacji i wymiany danych objętych aneksem I

##### 2012

- Przyjęcie IR dla specyfikacji i wymiany danych objętych aneksem II i III

##### 2013

- Metadane są dostępne dla danych określonych w aneksie III

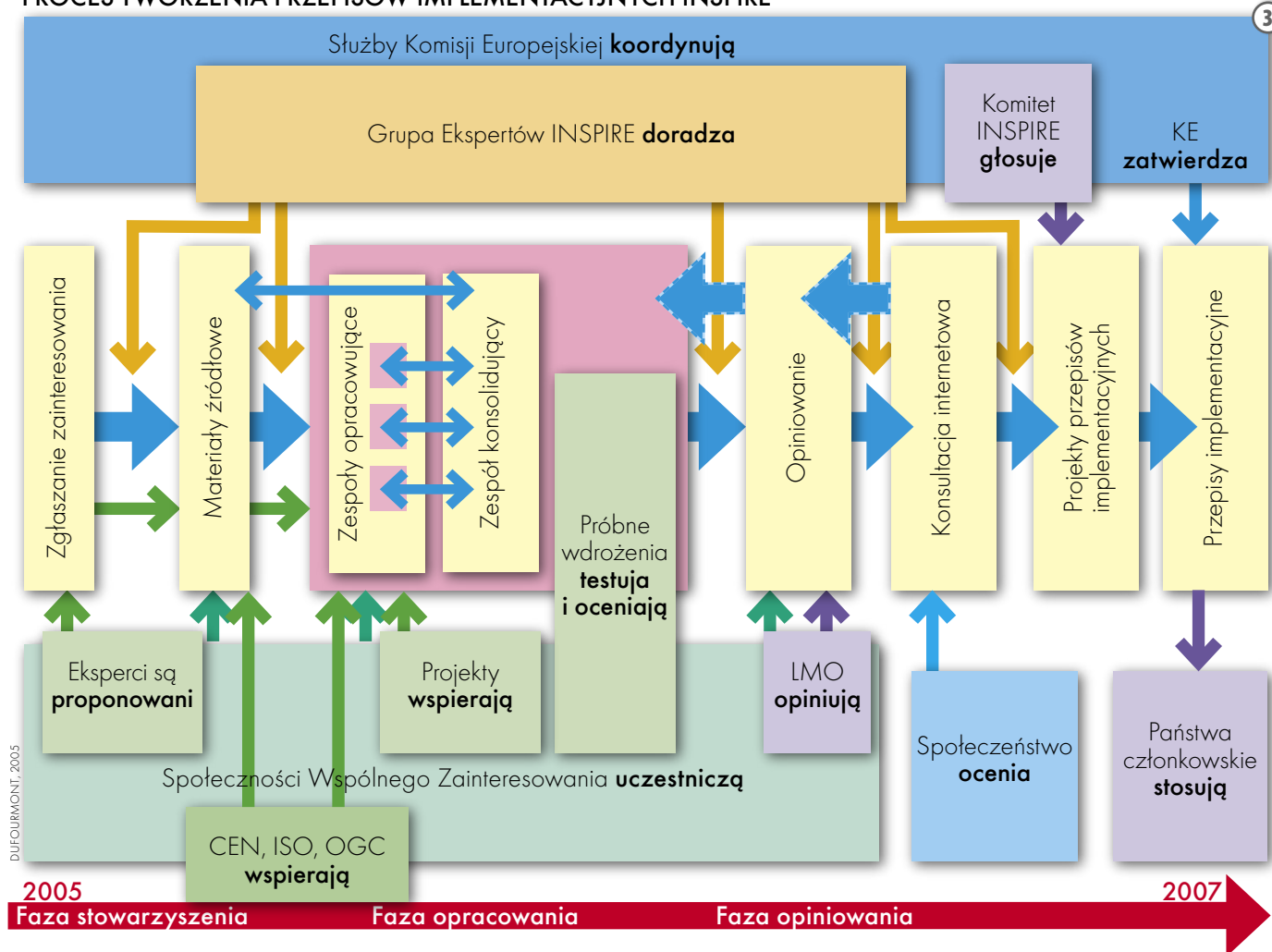
##### 2014

- Nowe lub zaktualizowane zbiory danych są dostępne w zakresie określonym IR dla specyfikacji i wymiany danych objętych aneksem III

PROJEKT: LUTY 2005, DUFOURMONT I IN., 2005



## PROCES TWORZENIA PRZEPISÓW IMPLEMENTACYJNYCH INSPIRE



jednakże pod uwagę potrzeby polskich użytkowników, otoczenie systemowe tej infrastruktury oraz dostępność pewnych zasobów informacyjnych, uzasadnione jest jej rozszerzenie na poszczególnych poziomach, a nawet obszarach, o dodatkowe tematy danych i dodatkowe usługi. Może to się wiązać z podwyższaniem dokładności danych oraz zwiększaniem skal prezentacji kartograficznej.

Tego rodzaju elastyczne podejście, przyjmujące podział na część obowiązkową i części fakultatywne infrastruktury, pozwala na zachowanie zgodności z INSPIRE, a jednocześnie na:

- wprowadzanie treści i funkcji uzasadnionych potrzebami i możliwościami występującymi na danym poziomie i obszarze,
- realizowanie własnych inicjatyw i ambicji zainteresowanych władz i środowisk.

### PROGRAMOWANIE PRAC W ZAKRESIE INSPIRE

Programy prac nad infrastrukturami informacji przestrzennej w Polsce po-

winny być powiązane z programem prac INSPIRE (patrz ramka na poprzedniej stronie) obejmującym trzy fazy:

- przygotowawczą (2005-06), w czasie której opracowane zostaną przepisy implementacyjne<sup>3</sup>;
- przeniesienia prawa (2007-08), obejmującą wprowadzenie dyrektywy do prawa państw członkowskich oraz zatwierdzenie przepisów implementacyjnych przez Komisję Europejską<sup>4</sup>;
- wdrożeniową (2009-13), która doprowadzi do realizacji dyrektywy w państwach członkowskich oraz na poziomie KE.

W fazie przygotowawczej opracowane zostaną przepisy implementacyjne dotyczące:

- metadanych dla danych przestrzennych i związanych z nimi usług;
- specyfikacji i harmonizacji danych przestrzennych w zakresie 30 tematów określonych w aneksach I, II i III dyrektywy;
- usług sieciowych i interoperacyjności;

- współużytkowania danych i usług;
- monitorowania i sprawozdawczości.

Z punktu widzenia Komisji Europejskiej istotne jest zwłaszcza opracowanie przepisów implementacyjnych. Będą one szczegółowymi wytycznymi umożliwiającymi skoordynowane wprowadzenie w życie postanowień dyrektywy INSPIRE przez wszystkie państwa członkowskie, przy uwzględnieniu daleko idącego zróżnicowania stanu przygotowania tych państw do tak złożonego i specjalistycznego przedsięwzięcia. Rys. 3 przedstawia proces opracowania tych wytycznych, który umożliwia:

- uzyskanie wysokiego poziomu naukowego, technicznego i prawnego przepisów, zapewnianego przez zespoły wyselekcjonowanych ekspertów,
- szerokie uczestnictwo zainteresowanych organizacji, instytucji oraz specjalistów w prowadzonych pracach i konsultacjach,
- należyty wpływ państw członkowskich na podejmowane decyzje.

Istotną rolę w całym procesie mają odgrywać pokazane na rysunku społeczności wspólnego zainteresowania danymi przestrzennymi (Spatial Data Interest Communities – SDIC) oraz organizacje uprawnione w poszczególnych państwach (Legally Mandated Organizations – LMO) do prowadzenia działań w zakresie INSPIRE.

### ● PROGRAMOWANIE POLSKIEGO UDZIAŁU W INSPIRE

Na tle intensywnych działań prowadzonych na poziomie wspólnotowym, postęp prac w Polsce nie przedstawia się imponująco. Duże nadzieje wiąże się z nowelizacją *Prawa geodezyjnego i kartograficznego*, która stwarza niezwykle dogodną sposobność wprowadzenia kluczowych zapisów dotyczących informacji przestrzennej oraz infrastruktury informacji przestrzennej w Polsce. Zapisy te stanowiłyby podstawę dla późniejszych rozporządzeń, jako aktów prawnych niższej rangi, niewymagających tak złożonej i długotrwałej procedury legislacyjnej jak ustawy. Tym samym implementacja prawa unijnego mogłaby być ułatwiona. Z różnych względów nowelizacja *Pgik* nie została jednak zakończona.

W połowie roku 2004 na zlecenie głównego geodety kraju opracowano studium wykonalności projektu Podstawy Polskiej Infrastruktury Informacji Przestrzennej (Gaździcki i Baranowski, 2004). Dokument ten zawiera:

- definicję projektu stanowiącego pierwszą i najważniejszą fazę tworzenia PIIP i planowanego w powiązaniu z programem prac INSPIRE;

- charakterystykę projektu określającą w szczególności aspekty organizacyjne i prawne, koszty i źródła finansowania, harmonogram prac z podziałem na zadania oraz opis rezultatów i produktów;

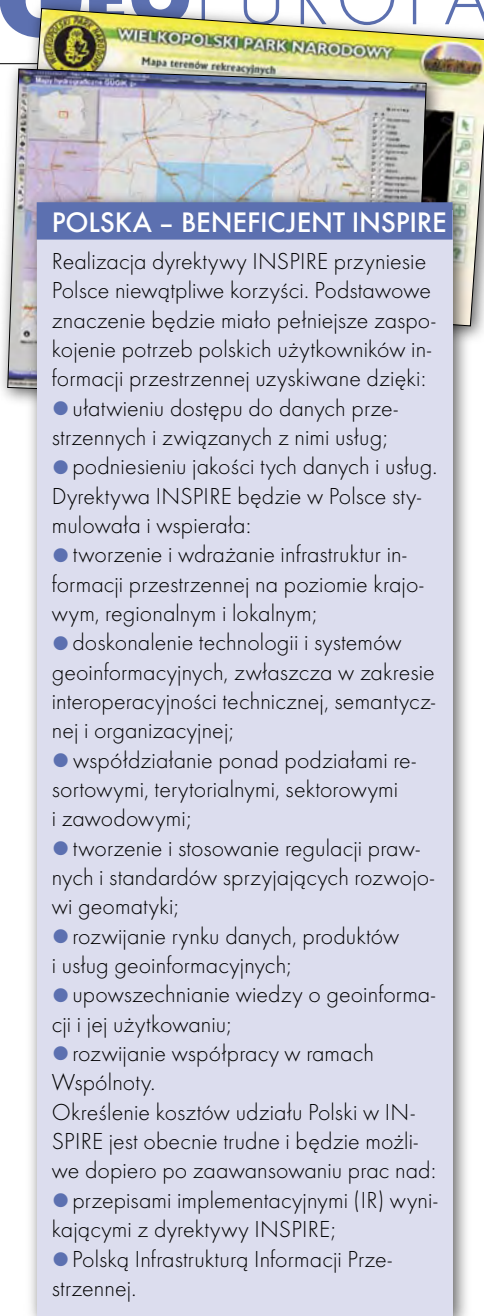
- analizy techniczne i ekonomiczne;

- zestawienie istniejących w Polsce baz danych według tematów podanych w aneksach I, II i III dyrektywy INSPIRE.

Realizacja tego projektu, istotnego i pilnego (m.in. ze względu na dyrektywę INSPIRE) nie została jednak podjęta, a obecnie harmonogram jego prac wymaga już aktualizacji. Projekt ten powinien być głównym przedmiotem zainteresowania i działalności Zespołu ds. Krajowej Infrastruktury Informacji Przestrzennej powołanego przez głównego geodetę kraju.

### ● POLSKA JAKO PAŃSTWO GRANICZNE W INSPIRE

Polska jako państwo o długiej granicy zewnętrznej Unii Europejskiej powinna być zainteresowana powiązaniem z INSPIRE



#### POLSKA - BENEFICJENT INSPIRE

Realizacja dyrektywy INSPIRE przyniesie Polsce niewątpliwe korzyści. Podstawowe znaczenie będzie miało pełniejsze zaspokojenie potrzeb polskich użytkowników informacji przestrzennej uzyskiwane dzięki:

- ułatwieniu dostępu do danych przestrzennych i związanych z nimi usług;
  - podniesieniu jakości tych danych i usług.
- Dyrektywa INSPIRE będzie w Polsce stymulowała i wspierała:
- tworzenie i wdrażanie infrastruktur informacji przestrzennej na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym;
  - doskonalenie technologii i systemów geoinformacyjnych, zwłaszcza w zakresie interoperacyjności technicznej, semantycznej i organizacyjnej;
  - współdziałanie ponad podziałami resortowymi, terytorialnymi, sektorowymi i zawodowymi;
  - tworzenie i stosowanie regulacji prawnych i standardów sprzyjających rozwojowi geomatyki;
  - rozwijanie rynku danych, produktów i usług geoinformacyjnych;
  - upowszechnianie wiedzy o geoinformacji i jej użytkowaniu;
  - rozwijanie współpracy w ramach Wspólnoty.
- Określenie kosztów udziału Polski w INSPIRE jest obecnie trudne i będzie możliwe dopiero po zaawansowaniu prac nad:
- przepisami implementacyjnymi (IR) wynikającymi z dyrektywy INSPIRE;
  - Polską Infrastrukturą Informacji Przestrzennej.

państw niebędących członkami Unii i graniczących z Unią, a zwłaszcza z Polską. Współpraca międzynarodowa rozwijana w ramach INSPIRE z tymi państwami będzie przynosiła obustronne korzyści wynikające z powiększenia obszaru, w którym stan środowiska jest monitorowany i analizowany na podstawie jednorodnych danych. Procesy podejmowania decyzji w sprawach dotyczących środowiska zostaną tym samym usprawnione, a jakość tych decyzji ulegnie poprawie.

Dla państw zainteresowanych kandydowaniem do UE, np. dla Ukrainy, mogłaby to być jedna z początkowych form integracji europejskiej. Natomiast zasadność włączenia do INSPIRE takich państw, jak Szwajcaria i Norwegia jest oczywista. Celem jest zatem wprowadzenie regulacji prawnych:

- stwarzających możliwość dobrowolnego uczestniczenia w Europejskiej Infrastrukturze Informacji Przestrzennej krajom europejskim nienależącym do UE,

- określających warunki, tryb i zakres tego uczestnictwa,

- ustalających obowiązki i prawa uczestniczącego państwa.

Polskie Towarzystwo Informacji Przestrzennej złożyło formalną propozycję w tej sprawie, która – według opinii autora – jest zgodna z kierunkami polskiej polityki międzynarodowej.

### ● CZAS NA KONKRETY

Dyrektywa INSPIRE stanowi wyzwanie dla polskich urzędów, instytucji, przedsiębiorstw i środowisk zawodowych zajmujących się geoinformacją. Jak na razie, wiele uwagi poświęcono popularyzacji idei infrastruktur informacji przestrzennej, a zwłaszcza inicjatywie INSPIRE, spotykając się z różnymi reakcjami, od entuzjastycznych po zdecydowanie nieprzychylnie. Te ostatnie powodowane są najczęściej brakiem wiedzy lub nieuzasadnionymi obawami.

Przyszedł już czas na działania konkretne, wpisujące się w program prac Komisji Europejskiej dotyczących INSPIRE i bezpośrednio przyczyniające się do tworzenia Polskiej Infrastruktury Informacji Przestrzennej jako komponentu INSPIRE dostosowanego do polskich potrzeb i warunków.

PROF. JERZY GAŹDZICKI

jest prezesem Polskiego Towarzystwa

Informacji Przestrzennej. Publikowany materiał

był prezentowany podczas Ogólnopolskiego

Symposium „Krakowskie spotkania z INSPIRE”,

Kraków, 2-4 czerwca

<sup>1</sup> Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, art. 249.

<sup>2</sup> Wniosek KE dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia INSPIRE,

tekst polski udostępniany przez Komisję, art. 1, ust. 1.

<sup>3</sup> Implementing Rules (IR), termin implementacja w prawie

wspólnotowym oznacza stosowanie aktów prawnych,

a także delegowanie pewnych elementów procesu

decyzyjnego do państw członkowskich lub Komisji.

<sup>4</sup> Zatwierdzenie będzie następowało w wyniku procesu

zwanego komitologią przebiegającego z udziałem

Komitetu INSPIRE utworzonego przez przedstawicieli

państw członkowskich i służb Komisji. Przepisom

implementacyjnym zostanie nadana ranga decyzji

lub rozporządzenia Komisji Europejskiej.

Literatura: ● Dufourmont H., Annoni A., De Groof H.,

2005: INSPIRE Work Programme Preparatory

Phase 2005-2006. ESTAT-JRC-ENV, version 4.5.3.

● Gaździcki J., 2005: Planowanie prac INSPIRE,

GEODETA 1/2005 ● Gaździcki J., Baranowski

M., 2004: Strategiczne aspekty tworzenia Polskiej

Infrastruktury Informacji Przestrzennej, „Roczniki

Geomatyki”, 2004/2 ● Linsenbarth A., 2004:

Infrastruktura informacji przestrzennej w krajach

wspólnoty w świetle projektu dyrektywy Unii Europejskiej

INSPIRE, „Roczniki Geomatyki”, 2004/2