

ZASÓB TWÓJ WRÓG?



Jeśli chodzi o opracowania fotogrametryczne, państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny jest „kulą u nogi” dla wielu polskich spółek geodezyjnych i części samorządów. Skutecznie zniechęca także zagraniczne firmy do wchodzenia na nasz rynek.

JERZY KRÓLIKOWSKI

Trzeba przyznać, że idea PZGiK jest szczytna. Oto bowiem administracja publiczna, przedsiębiorcy i zwykli obywatele w jednym miejscu mogą łatwo znaleźć dane przestrzenne dla całego kraju w różnej jakości i z różnych okresów, a także tanio je nabyć. Co więcej, zasób jest gwarantem tego, że oferowane zbiory spełniają ściśle określone standardy. Dla władz instytucja ta jest ważna także z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa – wszak stoi na straży tego, by dane dla obiektów „wrażliwych” nie dostały się w niepowołane ręce.

Tyle teoria. O to, jak wygląda praktyka, zapytaliśmy w wybranych krajowych firmach geodezyjnych. Pracownicy tych spółek, które w dużej mierze zajmują się fotogrametrią i teledetekcją, mówią jednym głosem – zasób to relikwiarz komunizmu skutecznie hamujący rozwój wolnego rynku.

• CO POETA MIAŁ NA MYŚLI?

Podstawowy problem z PZGiK to niejasne przepisy, a co za tym idzie – różne ich interpretacje. Weźmy najważniejszą kwestię – w jakich przypadkach opracowania fotogrametryczne należy składać do zasobu? Część firm przyjmuje, że przekazywać należy wszystkie materiały wykonane zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie instrukcjami i wytycznymi. Jeśli więc jakaś firma/samorząd/instytucja chce zasobu uniknąć, nie-

znacznie obniża dowolny parametr danych. Z takiej możliwości dwa lata temu skorzystała m.in. tarnowska spółka MGGP Aero, podpisując na targach Intergeo umowę z niemiecką firmą AeroGRID na udostępnienie części swoich zdjęć.

Według drugiej interpretacji do zasobu powinny trafiać wyłącznie te dane, które są bezpośrednio związane z krajowym systemem informacji o terenie i pracami geodezyjnymi, czyli – mówiąc prościej – przede wszystkim te zamawiane przez administrację rządową (GUGiK, ARiMR itp.) i samorządową. Wszelkie prace wykonywane na potrzeby osób prywatnych czy firm – według tej filozofii – obowiązkowemu zgłaszaniu więc nie podlegają. Jak wynika z opinii przygotowanej przez jedną z kancelarii adwokackich, to właśnie ten tok rozumowania jest słuszny. Świadczy o tym definicja „pracy geodezyjnej” w *Pgik*, według której o takiej pracy możemy mówić tylko wtedy, kiedy jest „związana z realizacją zadań w dziedzinie geodezji i kartografii oraz krajowego systemu informacji o terenie”. Użycie słowa „oraz” należy interpretować tak, że muszą być spełnione oba te warunki jednocześnie. Dlatego zdjęcia wykonywane np. dla portali mapowych zgłaszaniu do PZGiK nie podlegają. Jak konkludują prawnicy, „przy odmiennej koncepcji doszłoby do sytuacji absurdalnej, w której podmiot wykonujący przykładowo zdjęcia lotnicze w celach wykorzystania ich do reklamy byłby zobligowany nie dość, że poinform-

ować organy państwa o tym, że w ogóle zamierza przystąpić do wykonywania zdjęć, to jeszcze przekazać je do zasobu państwowego na jego własność. Stałoby to w sprzeczności z wolą stron umowy o wykonanie takich zdjęć i ich celem, a poza tym ingerowałoby w zasadę swobody działalności gospodarczej poprzez narzucenie przedsiębiorcy obowiązkowego przekazania swojego produktu na własność Skarbu Państwa”.

Nawet jeśli przyjmiemy taką interpretację, to rodzi się kolejny problem. Co, jeśli przedsiębiorca chce wykorzystać zdjęcia niezgłoszone do zasobu na potrzeby typowych prac geodezyjno-kartograficznych – np. aktualizacji TBD czy mapy do celów projektowych? Jako że zamiar wykonania tych obrazów nie został uprzednio zgłoszony, przedsiębiorca będzie musiał pozyskać nowe zdjęcia. Gdyby zaś mógł wykorzystać obrazy z własnej bazy, miałby możliwość zaofiarowania niższej ceny, a to leży przecież w interesie zamawiającego (a więc i nas, podatników).

Następna niewiadoma to prawa autorskie. Międzynarodowym standardem jest to, że objęte są nimi wszelkie opracowania fotogrametryczne czy teledetekcyjne, a szczegółowe uregulowania są zawsze istotnym elementem umów kupna/sprzedaży danych. Tymczasem w *Prawie geodezyjnym i kartograficznym* o tym, co dzieje się z majątkowymi prawami autorskimi, nie ma ani słowa. Możemy – co prawda – przeczytać w art. 40 pkt 2, że „państwowy zasób geodezyj-



Wyraźne różnice w rozdzielczości zobrażeń opublikowanych w Google Earth pomiędzy Polską (po prawej) a Słowacją w Kotlinie Orawskiej

ny i kartograficzny stanowi własność Skarbu Państwa”, ale zapis ten w żaden sposób nie odnosi się do ustawy o *prawie autorskim i prawach pokrewnych*. Przedsiębiorcom geodezyjnym na razie pozostaje więc samodzielnie wyjaśniać tę kwestię w umowach i liczyć, że jest to zgodne w prawem. Co jednak ciekawe, zarówno ARiMR, jak i GUGiK coraz częściej umieszczają w umowach klauzulę o przejęciu majątkowych praw autorskich do danych. Można to uznać za zaprzeczanie samemu sobie, bo jak traktować dane, których wcześniej nie objęto takim zapisem?

Problemem jest nawet określenie, jakie rodzaje opracowań należy składać do zasobu. Oczywiście w teorii jest to uregulowane przepisami prawnymi. Jednak, jak mówią przedsiębiorcy, bywa, że Centralny Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej przyjmuje nawet te opracowania, które nie spełniają wytycznych i instrukcji. Niewiadomą jest także los danych ze skaningu laserowego. Jedni twierdzą, że winny one trafiać do zasobu, inni są przeciwnego zdania. Jednoznaczne stanowiska GUGiK-u próżno szukać.

Różne interpretacje obowiązują także w kwestii terminu przekazywania danych do zasobu. Niektórzy wychodzą z założenia, że zgodnie z prawem można to przeciągać w nieskończoność, argumentując, że firma nie zakończyła jeszcze „pracy geodezyjnej”. Warto tu przywołać przetarg z 2003 r. na ortofotomapę satelitarną wschodniej Polski dla LPIS,

którą wykonawca (czyli bielski Techmex) oddał do zasobu dopiero po kilku latach.

Podsumowując kwestię niejasności w *Pgik*, warto postawić jedno fundamentalne pytanie. Dlaczego, skoro idea PZGiK jest tak szczytna, firmy kombinują „jak koń pod górę”, by żadnych danych do zasobu nie zgłaszać?

● PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ NIEMILE WIDZIANA

Przed wszystkim dlatego, że – zdaniem rodzimych firm fotogrametrycznych – PZGiK stanowi formę nieuczciwej konkurencji. Pogląd ten ilustruje historia z życia wzięta. Przychodzi przedsiębiorca do firmy fotolotniczej i pyta o zdjęcia miasta X. Ta odpowiada mu, że takowe dane w swoich zasobach posiada i udostępni mu je za kwotę Y. Na to przedsiębiorca odpowiada, że choć cena nie jest wygórowana, to i tak opłaca mu się kupić te same lub podobne zdjęcia kilka razy taniej – tyle że w CODGiK-u. Podobne historie przeżyła niejedna polska firma fotolotnicza.

Fakt, że CODGiK konkuruje z przedsiębiorcami, sprawia, że tym drugim prosto nie opłaca się gromadzić własnych zasobów. Tymczasem – jak argumentuje Arkadiusz Szadkowski (dawniej w Gispro, obecnie w norweskiej spółce TerraTec) – na zachodzie standardem jest to, że firma fotolotnicza buduje swoją pozycję na rynku, przede wszystkim gromadząc pokaźne zasoby danych (np. TerraTec dysponuje zdjęciami już z 1935 r.). A u nas – zdaniem prezesa Geosystems Polska

dr. Witolda Fedorowicza-Jackowskiego – prawodawcy mimo dwóch dekad od upadku komunizmu nadal traktują całą branżę jako „wykonawstwo”. Firmy geodezyjne są w oczach decydentów tylko po to, by wykonywać państwowe zlecenie na konkretne prace, a więc o budowaniu własnego zasobu mowy już być nie może.

Takie podejście sprawia, że rynek opracowań fotogrametrycznych jest w Polsce mocno popsuty. Firmy – nie mogąc budować pozycji na własnym zasobie – utrzymują się przede wszystkim z przetargów, których zapisy często wymagają przekazywania danych do PZGiK (mamy więc błędne koło). A że zamówień publicznych

nie ma zbyt wiele, firmy, by przetrwać, coraz częściej decydują się na „jazdę po bandzie”, czyli obniżanie cen do granic opłacalności. Przykłady takiego postępowania można by mnożyć – począwszy od skanowania kraju w ramach ISOK aż po przetargi na miejskie ortofotomapy, przy których urzędnicy nie kryją zaskoczenia coraz niższymi cenami. Do rzadkości należy sytuacja, że wykonawca nie mieści się w budżecie zamawiającego, a z reguły wygrywają oferty o wartości 60% budżetu lub nawet niższe. Oczywiście administracji publicznej taka sytuacja jest na rękę. Urzędnik może bowiem wykazać się sporymi oszczędnościami w obracaniu pieniędzmi podatnika. Jeśli zaś chodzi o przedsiębiorców, to można domniemywać, że radość z wygranego przetargu coraz częściej miesza się u nich z obawami, jak domknąć budżet zamówienia. Wkrótce będzie pewnie jeszcze taniej, bo konkurencja rośnie.

Konieczność składania opracowań fotogrametrycznych do PZGiK niszczy rynek także z tego względu, że odstrasza innowacyjne firmy zagraniczne. Ciekawym przykładem przytoczonym przez dr. Fedorowicza-Jackowskiego jest norweska spółka Blom, która chciała wykonać dla naszego kraju ukośne zdjęcia lotnicze w technologii Pictometry. Projekt na początku nie napotykał większych trudności – nawet jeśli chodzi o kwestie fotografowania „obiektów wrażliwych”. Kiedy jednak Norwegowie dowiedzieli się w GUGiK, że po zakończeniu prac wszystko trzeba będzie przekazać do

zasobu, spakowali manatki, a całe przedsięwzięcie zostało zarzucone.

Kolejny przykład to kanadyjska firma Intermap Technologies, znany dostawca numerycznych modeli terenu wykonywanych w technologii interferometrii radarowej. Jak wspomina Arkadiusz Szadkowski, podczas wizyty przedstawicieli tej spółki w Polsce (GEODETA 4/2010) zasady funkcjonowania PZGiK okazały się dla nich dużym zaskoczeniem. W rezultacie Intermap – jak dotąd – nie zdecydował się na zbieranie danych w naszym kraju, choć np. sąsiednie Czechy mają od dawna pełne pokrycie modelami tej firmy.

Podobnie sprawa ma się także z innymi zagranicznymi przedsiębiorstwami. Owszem, ochoczo biorą udział w naszych przetargach, ale w ich zasobach Polska jest białą plamą. Najlepiej widać to w międzynarodowych serwisach kartograficznych (np. mapach Google, Bing czy Nokia), gdzie po pokryciu wysokorozdzielczymi zdjęciami (a raczej jego braku) można wręcz prześledzić granicę naszego kraju.

● CZEKAJ I PŁAĆ

Kolejny problem z zasobem, na który zwracają uwagę przedsiębiorcy, to długi czas oczekiwania zarówno na przyjęcie opracowania, jak i jego pobranie. Ponoć jest to zresztą jeden z powodów, dla których kontaktów z CODGiK-iem (czyli PZGiK) unikają już nie tylko przedsiębiorcy, ale i samorządy (ale o tym później). Chcieliśmy w tej sprawie wysłuchać zdania dyrektora ośrodka Jacka Piłata. Niestety, nie odpowiedział na nasze prośby o spotkanie, choć i tak można się domyślać jego opinii – CODGiK robi, co może, bazując na posiadanych środkach i personelu. W obronę centralny ośrodek bierze wiceprezes Warszawskiego Przedsiębiorstwa Geodezyjnego. Zdaniem Jacka Uchańskiego tempo obsługi interesantów – owszem – pozostawia wiele do życzenia, ale i tak w ostatnich latach wiele zmieniło się na lepsze.

Dr Witold Fedorowicz-Jackowski zwraca także uwagę na problem cennika w CODGiK-u. I nie chodzi tu bynajmniej o wspomniane wcześniej zaniżane cen za udostępnianie danych, ale – w niektórych przypadkach – wręcz przeciwnie. Firma Geosystems Polska, współwłaściciel portalu Targeo.pl, śladem konkurencji chciała dodać do serwisu wysokorozdzielcze



Mapa prezentująca pokrycie Europy numerycznymi modelami terenu NEXTMap firmy Intermap Technologies

zdjęcia. Jedną z rozważanych opcji było pobranie ich z PZGiK. Cena, jakiej za publikację obrazów zażądał CODGiK (cennik przewiduje do tych celów znacznie wyższe opłaty), okazała się jednak na tyle duża, że – zdaniem prezesa Geosystems – taniej byłoby wykonać te zdjęcia własnym sumptem. Można się w tym miejscu pocieszać, że podobne sytuacje spotykane są także w innych krajach – pisaliśmy już o tym m.in. w kontekście wygórowanego cennika brytyjskiej agencji kartograficznej Ordnance Survey (GEODETA 2/2010). Niektórzy zwracają zresztą uwagę, że GUGiK wraz z CODGiK-iem coraz bardziej się do niej upodabniają. Najświeższym przykładem tego procesu jest przekształcenie ośrodka w instytucję gospodarki budżetowej, co przez wielu postrzegane jest jako próba jego komercjalizacji.

Problemem jest również konieczność uiszczania znaczących opłat za samo przekazywanie opracowań do zasobu. Jak wylicza Arkadiusz Szadkowski, w przeciętnym przetargu na zdjęcia lotnicze i ortofotomapę koszty z tym związane sięgają nawet 10% wartości przetargu. W przypadku zamówień organizowanych przez administrację publiczną oznacza to bezproduktywne przekładanie pieniędzy z jednego szczebla administracji do drugiego.

● SAMORZĄDOWY BUNT

Pikanterii całej sprawie dodaje fakt, że zasobu coraz śmielej unikają także samorządy. Nasi rozmówcy są zgodni – najlepszym (najgorszym?) przykładem tego typu podejścia jest stołeczny ratusz, a w szczególności tegoroczne zamówienie na fotoplan. Dlaczego Warszawa nie kupiła – jak w latach ubiegłych – ortofotomapy? Stanowisko stołecznych Biura Geodezji i Katastru na internetowym forum urzędu jest takie, że od nowego roku samo-

rzędy takich opracowań zamawiać nie mogą, ponieważ jest to zadanie zarezerwowane dla Głównego Geodety Kraju. Tu powołują się na art. 7a pkt 14c *Pgik*. Ten sam przepis nie przeszkadza jednak wielu innym samorządom zamawiać ortofotomapy (przykłady z ostatnich miesięcy to Białystok, Piotrków Trybunalski, powiat żywiecki). Przedsiębiorcy, z którymi rozmawialiśmy, są zgodni, że jest to jedynie wymówka, by nie składać zdjęć do zasobu. Po co jednak takie wybiegi? Najprawdopodobniej chodzi o czas

i pieniądze. Produkt dotrze bowiem do zamawiającego dużo szybciej i przy tylko nieznacznie gorszej jakości będzie dużo tańszy. Co więcej, warszawski ratusz nie będzie musiał się z nikim dzielić przychodami z tytułu sprzedaży fotoplanu. Na razie stan jest jednak taki, że niektórych opracowań fotogrametrycznych dla Warszawy nie można ani znaleźć w zasobie, ani kupić od miasta. Dlaczego ratusz nie chce ich udostępniać, trudno wyjaśnić.

Niektórzy przedsiębiorcy z branży geodezyjnej przyznają, że przy okazji fotogrametrycznych przetargów GUGiK różnymi metodami dba o to, by w SIWZ znalazł się zapis o przekazywaniu danych do PZGiK. Nieoficjalnie wiadomo, że warszawski przetarg na fotoplan wywołał w tej kwestii spieczę na linii GUGiK – BGiK (nie po raz pierwszy zresztą). Ten drugi urząd – jak widać – postawił na swoim. Kwestią czasu jest więc zapewne to, że inne samorządy czy instytucje pójdą w ślady stołecznych urzędników, a wtedy koncepcja PZGiK straci swój sens.

Silnym bodźcem dla samorządów do uniezależniania się od CODGiK-u może być przygotowywana właśnie nowelizacja ustawy o dostępie do informacji publicznej. W art. 23b.1 projektu czytamy, że „łączna wysokość nałożonej opłaty [za ponowne wykorzystanie informacji publicznej – przyp. red.] nie może przekroczyć sumy kosztów poniesionych bezpośrednio w celu przekazania informacji publicznej do ponownego wykorzystania w określony sposób i formie **orz rozsądnego zwrotu z inwestycji**”. Ten ostatni fragment bez wątpienia zachęci co bardziej przedsiębiorcze samorządy do inwestowania w dane (także przestrzenne) w celu ich dalszej sprzedaży. Przedsiębiorstwa fotolotnicze zyskają więc tym samym kolejną – obok CODGiK-u – nieuczciwą konkurencję.

● GŁOS W OBRONIE

Wymienione wyżej argumenty krytyczne wobec PZGiK pochodzą przede wszystkim od przedsiębiorców, dla których wykonywanie opracowań fotogrametrycznych jest ważnym, o ile nie najważniejszym źródłem dochodów. Co jednak o zasobie sądzi wywołane wcześniej przez dr. Witolda Fedorowicza-Jackowskiego „wykonawstwo”? Bez wątplenia dla wielu firm geodezyjnych (szczególnie tych mniejszych) PZGiK to źródło tanich zobrazowań lotniczych. Zdaniem Jacka Uchańskiego w czasach, gdy ortofotomapę może zrobić pierwsza lepsza firma bez większego doświadczenia, zasób jest gwarantem, że jego dane mają odpowiednią jakość. Przytacza także wiele historii, w których zdjęcia z zasobu okazały się ważnym materiałem dowodowym w sądzie. Gdyby PZGiK nie było – argumentuje Jacek Uchański – strona w takim procesie musiałaby chodzić „od Annasza do Kajfasza” między firmami rozsiyanymi po całej Polsce. Firmy fo-

togrametryczne ripostują natomiast, że takiemu bałaganowi ma zapobiec dyrektywa INSPIRE, a konkretnie tworzenie metadanych. Z kolei rola CODGiK-u jako strażnika jakości może wydawać się anachronizmem w czasach, gdy firmy używają sprzętu cyfrowego, a parametry danych są zawsze precyzyjnie definiowane w umowie.

Z drugiej strony tajemnicą poliszynela jest to, że firmy fotogrametryczne same chętnie korzystają z zasobu. W ten sposób mogą bowiem tanio zaferować produkty bazujące na opracowaniach konkurencji. O przydatności PZGiK przekonała się nawet nasza redakcja. To właśnie dzięki niemu mogliśmy łatwo odnaleźć i opublikować zdjęcia lotnicze prezentujące szkody górnicze w Wapnie (GEODETA 7/2011).

Argumentem przemawiającym za zasobem są także kwestie bezpieczeństwa państwa. CODGiK odpowiada bowiem za to, by wybrane miejsca (np. niektóre jednostki wojskowe) były ze zdjęć lotniczych wymazywane. Odrębną kwestią są



Okolice Zabierzowa (woj. małopolskie) na zdjęciach lotniczych. Powyżej, w serwisie PKT.pl, obiekt wojskowy nie został ocenzurowany, co wykonano w serwisie Google Maps (poniżej)

przepisy i procedury obowiązujące w tym zakresie, które – zdaniem wielu – są absurdalne, i przez część firm – głównie zagranicznych – ignorowane (czego dowodem jest ilustracja powyżej). To jednak temat na kolejny artykuł, pisaliśmy już o tym zresztą w GEODECIE 3, 5, 7/2001.

● ZLIKwidOWAĆ? ZMIENIĆ? ZOSTAWIĆ?

Mimo że Jacek Uchański bierze PZGiK w obronę, to równocześnie przyznaje, że cały system funkcjonuje źle i wymaga gruntownych zmian. W tym punkcie nasi rozmówcy są więc zgodni. Tylko jak go poprawić? Tu poglądy są już różne. Na dobry początek trzeba zacząć od sformułowania jasnych reguł definiujących, jakie opracowania należy składać do zasobu oraz w przypadku jakich zamówień. Zdaniem Jacka Uchańskiego warto także pójść z duchem czasu i zająć się nowoczesnymi technologiami – np. skanowaniem laserowym. Przysłałoby się również jednoznacznie wyjaśnić kwestie praw autorskich.

A co z samym zasobem? Całkowita likwidacja nie wchodzi w grę, choćby ze względu na spory zbiór danych, jaki jest już tam zgromadzony. Mniej radykalnym rozwiązaniem byłoby – co proponuje Arkadiusz Szadkowski – przekształcenie go w finansowane z budżetu państwa archiwum – coś na kształt Biblioteki Narodowej. Do takiej instytucji mogłyby trafiać wszystkie opracowania, ale z ograniczonymi możliwościami ich dalszego komercyjnego wykorzystania. Prezes MGGP Aero Jacek Siedlik sugeruje natomiast wprowadzenie takich rozwiązań, by z materiałów fotogrametrycznych zgromadzonych w zasobie mogły korzystać wyłącznie samorządy i państwowe instytucje. Postuluje także, by prace fotogrametryczne traktować jako przedmiot prawa autorskiego wraz ze wszystkimi tego konsekwencjami.

Tworzenie nowego *Prawa geodezyjnego i kartograficznego*, które GUGiK zapowiada już od wielu miesięcy, może być okazją do zmierzania się z tym problemem. Już teraz można jednak założyć, że nie będzie to łatwe. Z jednej strony branża fotogrametryczna będzie bowiem naciskać na jak najgłębsze zmiany oraz liberalizację rynku, a z drugiej drobne wykonawstwo geodezyjne i GUGiK będą optować za status quo lub kosmetycznymi zmianami. Do tego dyskusję nad tą kwestią zapewne przykryją bardziej „gorące” tematy, takie jak np. uprawnienia zawodowe. O tym, że GUGiK nie pali się do zmiany prawa, świadczyć może to, że główny geodeta kraju Jolanta Orlińska nie odpowiedziała na pytania redakcji GEODETY o ewentualną nowelizację kontrowersyjnych przepisów. Nie warto jednak problemu dłużej zamiatać pod dywan, tym bardziej że cała branża geodezyjna dostrzega ułomność obowiązujących przepisów. GUGiK-owi także nie powinno zależeć na utrzymaniu prawa, które z coraz większą śmiałością jest nieprzestrzegane, i to bez żadnych konsekwencji. Dyskusję czas więc zacząć...

JERZY KRÓLIKOWSKI