Seminarium „Organizacja i struktura infrastruktury informacji przestrzennej w samorządach terytorialnych", Warszawa, 19-20 kwietnia

Co gryzie samorządy?

Powiaty i gminy z jednej strony tworzą najbardziej kluczowe dla funkcjonowania państwa rejestry danych przestrzennych, a z drugiej – mają z nimi najwięcej problemów. Przyczyn tych kłopotów jest wiele, podobnie zresztą jak propozycji ich rozwiązania.

Jerzy Królikowski

Okazją do dyskusji na ten temat było seminarium zorganizowane w siedzibie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego przez Związek Gmin Wiejskich RP, Związek Miast Polskich, Związek Powiatów Polskich oraz Unię Metropolii Polskich. Uczestniczyło w nim blisko stu samorządowców, przedstawicieli urzędów centralnych oraz świata nauki.

Po pierwsze, współpraca

Jedną z najczęściej poruszanych kwestii była nieefektywna koordynacja działań wszystkich uczestników budowy krajowej infrastruktury informacji przestrzennej (IIP), a szczególnie trudne relacje rząd – samorząd. Problem ten świetnie znamy w geodezji. Zgodnie z ustawą *o IIP* za temat danych „działki ewidencyjne" odpowiada GUGiK, ale w praktyce ma on niewielki wpływ na to, co dzieje się w powiatach, które prowadzą ewidencję gruntów i budynków według własnego widzimisię. Skutki tego wyraźnie widać po miernych postępach w budowie zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach (ZSIN). Rozwiązanie powinno działać pełną parą już od kilku miesięcy, a na razie wstępnie zasiliło je tylko kilkadziesiąt powiatów. Jak na seminarium szczerze przyznała p.o. GGK Grażyna Kierznowska, w rezultacie ten kosztujący setki milionów złotych system na razie pozostaje bezużyteczny. Mimo to zapewniła, że projekt będzie kontynuowany.

Jeszcze gorsza sytuacja panuje w gminach, które tworzą dokumenty planistyczne. Wiele z nich ma wciąż formę analogową, a te wektorowe przybierają bardzo różnorodne formy. Nic dziwnego – do dziś nie wprowadzono bowiem żadnego krajowego standardu dla cyfrowych planów zagospodarowania czy studiów uwarunkowań. Sytuację ma zmienić tworzony właśnie *Kodeks urbanistyczno-budowlany* (*Kub*). Jak powiedział Jarosław Zawadzki z poznańskiego Zarządu Geodezji i Katastru Miejskiego GEOPOZ, ustawa ta wydaje się krokiem w dobrym kierunku, ale diabeł tkwi w szczegółach, a konkretnie w rozporządzeniu, którego treści jeszcze nie znamy. – Akt ten musi być opracowany wyjątkowo starannie, w przeciwnym razie dane planistyczne będą trapione przez te same problemy co EGiB – stwierdził.

Analogia z ewidencją gruntów nasuwa się także dlatego, że *Kub* ma wprowadzić tzw. Rejestr Urbanistyczno-Budowlany, czyli – najkrócej mówiąc – odpowiednik ZSIN dla dokumentów planistycznych. Obawy, że podzieli on losy systemu GUGiK-u, nie są więc bezzasadne.

Jakby tego było mało, w kwestii koordynacji budowy krajowej IIP mocno namieszały ostatnio roszady kompetencyjne polegające na przeniesieniu odpowiedzialności za to zagadnienie z GUGiK-u do Ministerstwa Cyfryzacji. Minister Anna Streżyńska publicznie stwierdziła na Twitterze, że transfer ten mocno się opóźnia, a wina leży po stronie GUGiK-u. Obecny na seminarium wiceminister Karol Okoński bardziej dyplomatycznie powiedział, że wypracowanie skutecznych zasad współdziałania MC z: MIB, GUGiK i samorządami to jedno z większych wyzwań tego resortu w zakresie geoinformacji.

Tylko jak sobie z tym poradzić? Na razie jedyną receptą proponowaną przez rządzących jest krzewienie współpracy – hasło, które było na seminarium wałkowane na wszystkie strony. Ale co dalej? Wprawdzie co jakiś czas pojawiają się koncepcje np. reorganizacji służby geodezyjnej, ale na pewno wprowadzenie jakichkolwiek większych zmian napotka czyjś zdecydowany opór. Na przykład reprezentujący Związek Powiatów Polskich starosta łęczyński Wojciech Zdziarski jasno dał do zrozumienia, że prowadzenie lokalnych rejestrów nadal powinno pozostać w gestii samorządów.

Z pustego i Salomon nie naleje

Jak bumerang wraca również temat niewystarczających rządowych subwencji na prowadzenie rejestrów danych przestrzennych. Wojciech Zdziarski zauważył, że teoretycznie kwoty te powinny pokrywać potrzeby samorządów, a w praktyce bez środków unijnych spełnienie wymogów narzucanych przez prawo w zakresie IIP jest nierealne. To oczywiście problem znacznie szerszy niż geodezja, stąd od lat podnoszony przez stronę samorządową w rozmowach z rządem. Na razie jednak bez większych sukcesów.

Inną sprawą jest to, czy środki przeznaczane na lokalne IIP są rozsądnie wydawane. Zdaniem Karola Okońskiego w wielu przypadkach nie. Z wyliczeń Ministerstwa Cyfryzacji wynika bowiem, że na budowę krajowej IIP wydano już 3 mld zł, podczas gdy szacunki załączone do projektu ustawy *o IIP* mówiły raptem o 650 mln zł. Rozwiązaniem problemu braku koordynacji wydatków i rozrzutności mają być różnorodne projekty uruchamiane przez resort cyfryzacji, które powinny ułatwić i zestandaryzować wdrażanie e-administracji. Jednym z nich jest serwis Aplikacje.gov.pl, który zapewni administracji rządową chmurę obliczeniową.

Kwestie systemowe

Sporo miejsca na seminarium poświęcono mnogości systemów do prowadzenia rejestrów danych przestrzennych. Na przykładzie systemów dla EGiB branża geodezyjna doskonale wie, na czym polega ten problem. Dlatego geodeta województwa mazowieckiego Krzysztof Mączewski od lat powtarza – powiaty czy gminy nie powinny korzystać z komercyjnych aplikacji, ale z jednego oprogramowania, które dostarczy im odpowiedni resort. Dziś mamy bowiem taką sytuację, że samorządy są swego rodzaju niewolnikami firm informatycznych, które np. często zwlekają z dostosowywaniem swoich produktów do zmieniających się przepisów, a nawet jeśli to robią, to efekty pozostawiają wiele do życzenia. Poza tym – przekonuje Krzysztof Mączewski – dochodzą tu jeszcze wątpliwości, czy urzędowe dane przechowywane na komer-

cyjnych serwerach są bezpieczne. Warto dodać, że podczas seminarium powyższe argumenty wsparł swoim autorytetem prof. Marek Niezgódka, szef Interdyscyplinarnego Centrum Modelowania Uniwersytetu Warszawskiego.

Dostawców oprogramowana na sali jednak nie było, warto więc przytoczyć również ich racje. Jak zgodnie podkreślają, gdy na rynku konkuruje ze sobą kilka produktów, dla klienta oznacza to wyższą jakość. Poza tym są w stanie dostarczać rozwiązania dostosowane do indywidualnych potrzeb klienta, a tego państwowy software nie zapewni. Odwołują się też do przykładów darmowych państwowych aplikacji, które rodziły się lub nadal rodzą w bólach (np. spóźniony już o blisko 5 lat mazowiecki system PZGiK), a ich jakość bywa kwestionowana (choćby aplikacja EMUiA).

Skoro jednak jest tak pięknie, to dlaczego problem niejednolitości oprogramowania wciąż nam doskwiera? Wystarczy wdrożyć sensowne standardy danych przestrzennych – przekonują firmy informatyczne. Na ten argument Krzysztof Mączewski odpowiada: nieważne, jak doskonałe będą standardy, zawsze pojawią się ich różne interpretacje i będzie ich tyle, ilu dostawców oprogramowania.

Z tego typu systemami mamy jeszcze jeden poważny problem. Formalnie nie istnieją bowiem żadne przeszkody, by rozwiązania te tworzyły i wdrażały firmy, które mają mgliste pojęcie nie tylko o geodezji, ale i informatyce. Czy powinny one zajmować się oprogramowaniem do prowadzenia urzędowych rejestrów? Choć odpowiedź wydaje się oczywista, to do dziś – mimo wielu apeli – nie wdrożono żadnych procedur certyfikacji systemów informatycznych przeznaczonych dla administracji publicznej.

Mydło i powidło

Problemów poruszonych podczas seminarium było znacznie więcej. Przytaczano m.in. zbyt często zmieniające się przepisy i standardy, co potrafi mocno skomplikować projekty budowy lokalnych systemów informacji przestrzennej. Wielu uczestników zwracało uwagę, że w ustawie *o IIP* skupiono się na organach wiodących, czyli administracji centralnej, a zupełnie pominięto samorządy, a przecież one też tę infrastrukturę współtworzą. Efekt jest taki, że gdy gminy czy powiaty próbują budować lokalne węzły IIP, często błądzą jak we mgle, mając problem z uzyskaniem fachowej pomocy. Mogłoby go rozwiązać działające przy GUGiK centrum eksperckie. Z pomysłem jego powołania wystąpił swego czasu ówczesny przewodniczący Rady IIP prof. Jerzy Gaździcki. GUGiK miał jednak odmówić z powodu braków kadrowych. Co ciekawe, takie centrum eksperckie od maja ruszy w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego.

W kwestii przepisów narzekano także na umieszczenie modeli danych w rozporządzeniach, co wobec dostrzeżonych usterek mocno komplikuje ich korektę. Samorządowcy postulują także, by przemyśleć, czy prawo nie wymaga gromadzenia zbyt szerokiego zakresu danych, co dużo kosztuje, a mało kto z tego korzysta. Przykładem są tu chociażby niektóre atrybuty w EGiB.

Kolejna kwestia to uwalnianie danych. Jak się okazuje, coraz więcej samorządów dostrzega korzyści płynące z polityki otwartości. Niestety, cennik załączony do *Prawa geodezyjnego i kartograficznego* jest bezlitosny – za określone rejestry trzeba pobierać konkretne opłaty i nie ma od tego odstępstw. Tymczasem niektóre obecne na seminarium samorządy zadeklarowały chęć uwolnienia nawet danych o działkach i budynkach.

Listę postulatów strony samorządowej można by jeszcze ciągnąć. Pytanie, ile z nich uda się zrealizować w przewidywalnej perspektywie? Na głębsze zmiany w prawie jeszcze w tej kadencji parlamentu raczej nie ma co liczyć. Tak więc przynajmniej przez kilka najbliższych lat jedyną receptą dla samorządowców będzie hasło tak często powtarzane podczas tego seminarium: współpraca. ■