

IIP w Polsce 10 lat po wejściu w życie dyrektywy INSPIRE

Optymizm na wyrost?

Infrastruktura informacji przestrzennej (IIP) powinna stanowić „kręgosłup” informacyjny państwa. Czy sytuacja w Polsce jest pod tym względem tak dobra, jak wynikałoby to z naszych raportów słanych do Unii Europejskiej?

**Jacek Domański,
Edward Tomiczak**

Celem dyrektywy INSPIRE (2007/2/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 14 marca 2007 r.) było utworzenie infrastruktury informacji przestrzennej we Wspólnocie Europejskiej, która – jak to zapisano w preambule – „powinna wspomagać tworzenie polityki w odniesieniu do polityk i działań mogących mieć bezpośredni lub pośredni wpływ na środowisko”. Aby umożliwić realizację celów dyrektywy INSPIRE, każde z państw członkowskich UE zostało zobowiązane do utworzenia u siebie IIP: „Infrastruktury informacji przestrzennej w państwach członkowskich powinny być zaprojektowane tak, aby zapewnić przechowywanie, udostępnianie oraz utrzymywanie danych przestrzennych na odpowiednim szczeblu; aby było możliwe łączenie w jednolity sposób

danych przestrzennych pochodzących z różnych źródeł we Wspólnocie i wspólne korzystanie z nich przez wielu użytkowników i wiele aplikacji; aby było możliwe wspólne korzystanie z danych przestrzennych zgromadzonych na jednym szczeblu organów publicznych przez inne organy publiczne; aby dane przestrzenne były udostępniane na warunkach, które nie ograniczają bezzasadnie ich szerokiego wykorzystywania; aby łatwo było wyszukać dostępne dane przestrzenne, ocenić ich przydatność dla określonego celu oraz poznać warunki dotyczące ich wykorzystywania”. Infrastruktury informacji przestrzennej tworzone w poszczególnych krajach powinny także umożliwiać ujednoliconą wymianę między tymi krajami wszelkich informacji związanych z polityką w zakresie środowiska naturalnego. Polska również została objęta tym obowiązkiem. Wynika on zarówno z samej dyrektywy INSPIRE, jak i jej transpozycji do prawa polskiego – ustawy o infrastrukturze informacji przestrzennej z 2010 r. (dalej ustawa o IIP).

IIP została określona w artykule 3 dyrektywy INSPIRE jako „metadane, zbiory danych przestrzennych oraz usługi danych przestrzennych; usługi i technologie sieciowe; porozumienia w sprawie wspólnego korzystania (w oryginale *sharing*), dostępu i użytkowania oraz mechanizmy kontroli (w oryginale *coordination*) i monitorowania, procesy i procedury ustanowione, stosowane lub udostępniane zgodnie z dyrektywą”. Przyjmując tę definicję, należy zwrócić uwagę na nieścisłości w oficjalnym tłumaczeniu wersji angielskojęzycznej dyrektywy na język polski. Mianowicie angielski termin *sharing* został przetłumaczony jako „wspólne korzystanie” (zamiast „współdzielenie”), natomiast słowo *coordination* zostało przetłumaczone jako „kontrola” (zamiast „koordynacja”). Nie są to po-

ważne nieścisłości, ale mogą mieć one wpływ na rozumienie zapisów dyrektywy i ich konsekwencji.

• Co wynika z INSPIRE?

Zgodnie z zapisami dyrektywy INSPIRE jej wdrożenie powinno przynieść korzyści zarówno osobom prawnym (instytucjom administracji, urzędom itp.), jak i osobom fizycznym (członkom społeczeństwa). „Doświadczenie państw członkowskich pokazuje, że dla udanego wdrożenia infrastruktury informacji przestrzennej ważne jest bezpłatne udostępnienie społeczeństwu pewnej minimalnej liczby usług. Państwa członkowskie powinny zatem jako minimum udostępnić bezpłatnie usługi wyszukiwania i pod pewnymi szczególnymi warunkami usługi przeglądania zbiorów danych przestrzennych”. Obie kategorie beneficjentów dyrektywy INSPIRE mają odnosić korzyści związane z zapewnieniem nieodpłatnego dostępu do danych, usług przestrzennych i sieciowych itp. wyszczególnionych w zapisach dyrektywy. „W przypadkach, gdy organ publiczny przekazuje innemu organowi publicznemu w tym samym państwie członkowskim zbiory danych przestrzennych i świadczy usługi wymagane do wypełnienia obowiązków sprawozdawczych wynikających z prawodawstwa wspólnotowego, dane państwo członkowskie może postanowić, że te zbiory danych przestrzennych i usługi nie będą podlegać jakimkolwiek opłatom”.

Jednocześnie dyrektywa stanowi, że państwa członkowskie mogą ograniczyć publiczny dostęp do zbiorów i usług danych przestrzennych, gdy miałyby on niekorzystny wpływ na stosunki międzynarodowe, bezpieczeństwo publiczne lub obronę narodową.

Aby zapisy dyrektywy INSPIRE mogły być wprowadzone w życie, dane prze-

W marcu minęło 10 lat od wejścia w życie dyrektywy INSPIRE, która miała ujednolicić zarządzanie informacją przestrzenną w całej Unii Europejskiej. Czy tak się stało? Niniejszy artykuł stanowi próbę odpowiedzi na pytanie, jak ze swoich zobowiązań dotyczących wdrożenia postanowień tej dyrektywy wywiązuje się Polska. Skupiamy się na tematach związanych z geodezją i kartografią, a wśród nich przede wszystkim na tych, dla których pełne udostępnienie danych powinno nastąpić w listopadzie 2017 roku. Jeśli przyjęte terminy nie zostaną dotzymane, ucierpią na tym także inne dziedziny. Nie będzie również możliwe efektywne podejmowanie działań wymagających współpracy różnych resortów, na przykład w zakresie zrównoważonego rozwoju.

Autorzy

strzenne muszą być przechowywane, udostępniane oraz utrzymywane na odpowiednim szczeblu, umożliwiając ich łączenie w jednolity sposób i wykorzystywanie przez wiele aplikacji oraz wielu użytkowników. Dane zostały pogrupowane w 34 „tematach”, które zamieszczono w trzech załącznikach do dyrektywy. W poszczególnych krajach przygotowaniem zakresu danych do każdego tematu miały się zająć wyznaczone organy wiodące. Do polskiej ustawy o IIP również te trzy załączniki dołączono. Jak nakazuje praktyka, dane wszystkich tematów dyrektywy INSPIRE zbierane i podlegające prezentacji na mapach lub w jakiegokolwiek innej formie powinny być zawsze odnoszone do danych katastralnych.

Od wejścia w życie dyrektywy INSPIRE wielokrotnie można było usłyszeć w Polsce utyskiwania, że są to narzucone wymagania Unii Europejskiej, do których musimy się dostosować. Zapominano przy tym, że dostaliśmy na tacy gotowe rozwiązanie opracowane przez unijnych ekspertów, które również i naszemu krajowi powinno przynieść znaczącą poprawę efektywności zarządzania oraz wymierne efekty ekonomiczne.

• Tematy INSPIRE

W dalszej części artykułu omawiamy stan wdrożenia w Polsce tematów dyrektywy INSPIRE zawartych w załączniku nr 1 (z zachowaniem oryginalnej numeracji), dla których termin pełnego udostępnienia mija 23 listopada 2017 roku, a więc już bardzo niedługo.

1. Systemy odniesienia za pomocą współrzędnych

2. Systemy siatek georeferencyjnych

Tematy 1 i 2 nie wymagają kreowania żadnych danych, dotyczą bowiem posługiwania się odpowiednimi układami współrzędnych bądź określonym zdefiniowanym systemem siatek georeferencyjnych. Warunki te zostały przez nasz kraj wypełnione.

3. Nazwy geograficzne

Kto wykonywał w naszym kraju mapy topograficzne, ten wie, w jak skomplikowany sposób są na nich tworzone nazwy geograficzne. Na papierowej mapie poprzez nazwę chce się przekazać maksimum informacji. Jeżeli wybierzemy na przykład dziedzinę „nazw miejscowości”, to z nazwy będziemy mogli się dowiedzieć, jaka jest liczba mieszkańców danej miejscowości i czy jest to miasto, nazwa dodatkowa miasta, część miasta, nazwa dodatkowa części miasta, wieś, nazwa dodatkowa wsi, a także, czy w tej miejscowości znajduje się siedziba jakiejś jednostki administracyjnej. Każda z wymienionych powyżej klas może być

przedstawiana za pomocą tekstu o różnej wysokości, w zależności od liczby mieszkańców (6 do 8 podklas). W sumie daje to blisko 50 różnej wielkości tekstów.

Podobne zasady dotyczą innych nazw, co sprawia, że liczba możliwych kombinacji jest ogromna i trudno je opanować. Dodatkowo wysokości tekstów są różne na mapach w różnej skali. Zasady te są opisane jedynie w rozporządzeniu ministra spraw wewnętrznych i administracji z 17 listopada 2011 r. *ws. BDOT, BDOO oraz standardowych opracowań kartograficznych* i nie były publikowane nigdzie indziej. Informacji na temat umieszczania napisów zgodnych z rozporządzeniem twórcy map poszukują dzisiaj w internecie, ponieważ nie zawiera ich państwowy rejestr nazw geograficznych (PRNG) prowadzony przez Główny Urząd Geodezji i Kartografii (GUGiK). Z kolei dla użytkownika papierowych map przyjęty i nigdzie (poza rozporządzeniem) niepublikowany sposób zapisu nazw jest zupełnie nieczytelny.

Ten przydługi wstęp służy wykazaniu, że wprowadzenie przez dyrektywę INSPIRE tematu nazw geograficznych powinno ucywilizować nasze „rozpasanie”, ponieważ przewidziano w nim zakres skalowy napisów umieszczanych na mapach. Obecnie krajowy Geoportal INSPIRE (<http://mapy.geoportal.gov.pl/imap/?gmap=gp3>) nazwy te prezentuje często jako nakładające się na siebie napisy. Ponieważ brak dla nich jakichkolwiek danych informacyjnych, nie wiadomo nawet, czego mogą dotyczyć. Organem wiodącym odpowiedzialnym za przygotowanie nazw geograficznych jest główny geodeta kraju (GGK).

4. Jednostki administracyjne

Aby prawidłowo zaprezentować dane tego tematu, należy zebrać pewne dodatkowe informacje dotyczące przebiegu granic pomiędzy gminami: na lądzie, na wodzie wewnętrznej oraz na wodzie zewnętrznej. Dotychczas tego nie zrobiono. Geoportal INSPIRE nie informuje nawet o nazwie wyświetlanej jednostki administracyjnej. Dla użytkownika jest to jedynie atrapa, a za taki stan rzeczy odpowiedzialność ponosi GGK.

5. Adresy

Kiedy wprowadzano rozporządzenie ministra administracji i cyfryzacji (MAiC) z 9 stycznia 2012 r. *w sprawie ewidencji miejscowości, ulic i adresów*, od ponad roku obowiązywało już rozporządzenie UE 1089/2010, a GGK na mocy ustawy o IIP był organem wiodącym dla tego tematu. Obowiązek prowadzenia i aktualizacji danych EMUiA rozporządzenie to nałożyło na 2478 gmin.

Rozwiązanie wprowadzone rozporządzeniem zawiera wiele niespójności z dyrektywą INSPIRE. Przykładem może być brak specyfikacji nazwy drogi przelotowej prowadzącej do konkretnego adresu.

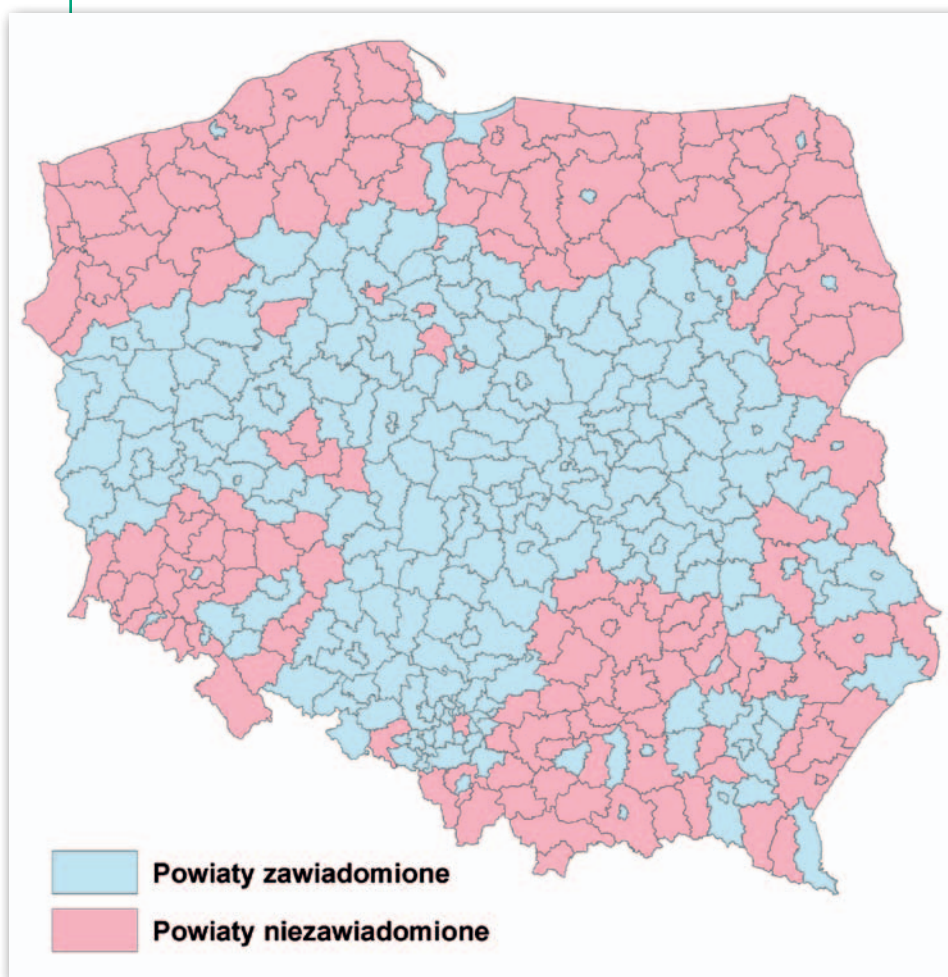
Analizując stan przygotowania danych z tego tematu, należy zauważyć, że adresy są bardzo istotne m.in. dla ruchu pocztowego, dostarczania towarów, ruchu osobowego, nawigacji, służb ratowniczych, i dlatego powinny być jak najszybciej zunifikowane we wszystkich państwach UE. Forsowanie własnych rozwiązań prowadzi jedynie do straty czasu i pieniędzy. Krajowy Geoportal INSPIRE prezentuje dane adresowe w postaci małego czarnego obiektu punktowego (kwadratu), bez żadnej informacji czytelnej dla użytkownika.

6. Działki katastralne

Na mocy ustawy o IIP organem wiodącym dla tematu działki ewidencyjne został GGK. Warto zauważyć, że w dyrektywie INSPIRE jest mowa o działkach katastralnych, a w polskiej ustawie o IIP – o działkach ewidencyjnych. Jednak biorąc pod uwagę zapisy art. 53a *Prawa geodezyjnego i kartograficznego* („Do czasu przekształcenia ewidencji gruntów i budynków w kataster nieruchomości przez użyte w niniejszej ustawie pojęcie »kataster« rozumie się tę ewidencję”), w niniejszym artykule używamy terminu działki katastralne, zakładając, że po utworzeniu w Polsce katastru nieruchomości będzie to jedyny obowiązujący termin.

Do wprowadzenia katastru nieruchomości rząd RP zobowiązał się już w dokumencie akcesyjnym UE „Partnerstwo dla członkostwa z Polską” z 1998 r. Do dzisiaj jednak nie została uchwalona ustawa o katastrze, o której była w tym dokumencie mowa. W dalszym ciągu funkcjonuje ewidencja gruntów i budynków, będąca dziedzictwem uchylonego już dekretu z 1955 roku *o ewidencji gruntów i budynków*. Chyba najbliższy katastru byliśmy w 2005 r. przy okazji nowelizacji *Prawa geodezyjnego i kartograficznego*, ale 18 czerwca komisje sejmowe przegłosowały wniosek o odrzucenie w całości projektu ustawy, która m.in. miała wprowadzić tę instytucję. A warto podkreślić, że już samo posiadanie sprawnego systemu zarządzania katastrem gruntowym pozwala generować dochody w wysokości co najmniej 1% PKB [Nogalski, Klimek, 2014].

Od 2000 roku GUGiK zamiast katastru gruntowego usiłuje w formie przetargowej realizować jego namiastkę nazwaną Zintegrowanym Systemem Informacji o Nieruchomościach (ZSIN), który ma



Rys. 1. Lista adresowa pisma pełnomocnika rządu ds. ZSIN z lutego 2017 r.

się składać z trzech powiązanych ze sobą systemów:

- ewidencji gruntów i budynków,
- ewidencji podatkowej nieruchomości,
- nowej księgi wieczystej.

W państwach zachodnich zajmują się tym krajowe agencje katastralne prowadzące centralne rejestry publiczne. Zapewniają one wiarygodne, pełne i aktualne pokrycie całego kraju danymi katastralnymi. Centralne repozytoria katastru i ksiąg wieczystych pozwalają na technologiczną eliminację redundancji zawartych w nich danych.

Rozwiązanie ZSIN lansowane od ponad 15 lat w Polsce przy jednym centralnym rejestrze ksiąg wieczystych i licznych bazach danych ewidencyjnych, za które odpowiedzialnych jest 380 jednostek samorządowych, takich możliwości nie zapewnia. Obecnie tylko 157 powiatów zbudowało swoje „węzły katastralne”, czyli – mówiąc w skrócie – posiada powiatowe geoportale. Ze strony GUGiK (<http://www.gugik.gov.pl/bip/zintegrowany-system-informacji-onieruchomosciach>) dowiadujemy się, że budowany od 2001 roku ZSIN w końcu 2016 roku został zasilony przez 16 powiatów. Na dodatek w kraju funkcjonuje co

najmniej kilkanaście różnych rozwiązań do prowadzenia ewidencji gruntów i budynków (z lokalnymi odmianami jest ich znacznie więcej), które powodują różnego rodzaju utrudnienia w wymianie danych.

System ZSIN tworzony od 2001 roku jak dotąd praktycznie nie istnieje, a 42-miesięczny termin jego realizacji wyznaczony przez rozporządzenie Rady Ministrów z 17 stycznia 2013 r. w sprawie zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach minął 9 września 2016 roku. W latach 2000-05 na budowę ZSIN wydano ponad 151 mln zł (wg raportu NIK z 2006 r.). Dodatkowo planuje się przeznaczyć na ten cel jeszcze ok. 770 mln zł, w tym 530 mln zł na utworzenie katastru nieruchomości. Na zintegrowanie ksiąg wieczystych oraz ewidencji podatkowej nieruchomości przeznaczono odpowiednio: 180 mln zł oraz 60 mln zł. W efekcie powstał centralny elektroniczny rejestr ksiąg wieczystych zawierający około 20 mln zapisów, gdzie jeszcze pozostałe 2 mln są sukcesywnie wprowadzane.

W połowie lutego 2017 r. Tomasz Żuchowski, pełnomocnik rządu ds. ZSIN, wysłał do 220 starostów list dotyczący kontynuacji projektu ZSIN, z informacją

o terminach z rozporządzenia RM, które już dawno zostały przekroczone. Nerozstrzygnięta pozostaje kwestia, czy pominięte w liście powiaty (patrz rys. 1) już mają ZSIN, czy też może nigdy mieć go nie będą? Czy kilkanaście lat doświadczeń z budowaniem ZSIN nie powinno doprowadzić do ponownego przemyślenia jego formuły?

7. Sieci transportowe

Według rozporządzenia UE 1089/2010 temat ten powinien obejmować:

- sieć transportu lotniczego,
- sieć transportu kolej linową,
- sieć transportu kolejowego,
- sieć transportu drogowego,
- sieć transportu wodnego.

W krajowym Geoportalu INSPIRE dane w tym zakresie są prezentowane w bardzo prymitywny sposób, bez jakiegokolwiek przejrzystej symboliki (rys. 2). Nawet doświadczonemu użytkownikowi trudno uzyskać przydatne informacje. Zielone linie to sieć drogowa, czarne – kolejowa, czerwone – granice administracyjne, a linie różowe (sic!) – to wodna sieć komunikacyjna. Wypełnione na szaro są archeologiczne obszary chronione. O aktualności prezentowanych danych niech świadczy brak autostrady A2 przebiegającej od granicy polsko-niemieckiej do Warszawy, która na pewnych odcinkach istnieje prawie 15 lat!

O tym, co powinny zawierać dane tematu sieci transportowej, nie ma nawet co mówić. Prezentowane na Geoportalu INSPIRE sieci transportowe to tylko prymitywny szkielet sieci dróg, często ze sobą niepołączonych, sieć kolei oraz sieć głównych rzek transportu wodnego. Dane te są zupełnie bezużyteczne. Temat ten powinien być opracowany przez GUGiK, gdyż organem wiodącym jest GKG.

8. Hydrografia

Zgodnie z ustawą o IIP jednostkami odpowiedzialnymi za ten temat są: prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej (KZGW) oraz GKG. Geoportal KZGW (<http://geoportal.kzgw.gov.pl/imap/?locale=en>) prezentuje stosowne dane w formie przejrzystej i czytelnej dla użytkownika. Należałoby sobie życzyć, aby krajowy Geoportal INSPIRE wzięł z niego przykład.

Jeżeli w praktyce wszystkich danych nie można umieścić w jednym geoportalu, to przynajmniej należałoby opracować podręcznik mówiący o tym, gdzie takie dane można znaleźć. Dodajmy, że poza dyrektywą INSPIRE obowiązkiem opracowania przez Polskę tego tematu nakładają również dwie inne dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady: ramowa dyrektywa wodna z 2000 roku i dyrektywa powodziowa z 2007 roku.

9. Obszary chronione

Obszary chronione zostały przydzielone do opracowania ministrowi kultury i dziedzictwa narodowego (MKiDN) oraz ministrowi środowiska (MŚ). Dane pozyskane z MKiDN prezentowane są przejrzysto na geoportalu Narodowego Instytutu Dziedzictwa (<https://www.mapy.zabytek.gov.pl/nid/>) oraz mało czytelnie na krajowym Geoportalu INSPIRE (rys. 2).

Obszary chronione prezentowane są na geoportalu Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska (<http://geoserwis.gdos.gov.pl/mapy/>). Obejmują one m.in.:

- użytki ekologiczne,
- rezerwaty,
- parki krajobrazowe,
- parki narodowe,
- obszary chronionego krajobrazu,
- zespoły przyrodniczo-krajobrazowe,
- Natura 2000 – obszary ptasie,
- Natura 2000 – obszary siedliskowe.

Generalnie granice obszarów ochrony przyrody cechuje brak uzgodnienia z granicami działek katastralnych, co jest dużą wadą danych przygotowanych przez GDOŚ i będzie wymagało wiele pracy. Obecny stan może stwarzać właścicielom działek wiele problemów chociażby w przypadku, gdy tylko część działki jest obszarem chronionym. Co gorsza, właściciel działki często nie ma o tym pojęcia. W innych krajach, jak Niemcy czy Holandia, sytuacje takie się nie zdarzają, gdyż granice obszarów chronionych są uzgodnione z granicami działek katastralnych.

• Sprawozdawczość

Zgodnie z postanowieniami dyrektywy INSPIRE każdy z krajów członkowskich Unii Europejskiej co 3 lata składa raport dotyczący postępów w jej wdrażaniu. Ostatnie dwa raporty za lata 2010-12 i 2013-15 złożone przez Polskę tchną duchem optymizmu. Wprawdzie wskazano na pewne trudności, ale miałyby one polegać przeważnie na niezrozumieniu problemów przez niesprecyzowane jednostki administracji lokalnej. Jako sukcesy raport 2012-15 przedstawia uruchomienie usług internetowych w kilkunastu gminach, np. Kiełczygłów, Konstancin-Jeziorna, Spytkowice, Zabierzów, Zawoja, a także w Związku Miast i Gmin Dorzecza Parsęty.

Raport pomija zaś istotne problemy i opóźnienia w zakresie danych do tematów, które przedstawione zostały powyżej i które powinny być wykonane do 23 listopada 2017 roku. Trudno zakładać, że te problemy nie zostały przez twórców raportów zauważone. Nasuwa się raczej analogia z pozytywną sprawozdawczością



Rys. 2. Zrzut ekranu krajowego Geoportalu INSPIRE (<http://mapy.geoportal.gov.pl/imap/?gmap=gp3>)

cią rządu greckiego z okresu przed katastrofą gospodarczą tego kraju w 2009 r.

• Jak należy wdrażać INSPIRE?

Biorąc pod uwagę bardzo szeroki zakres tematyczny danych gromadzonych zgodnie z postanowieniami dyrektywy INSPIRE, przy budowaniu i rozwijaniu IIP należy przyjąć założenie, że dane te nie powinny służyć jedynie do tworzenia i wspierania polityki dotyczącej środowiska, chociaż taki był pierwotny cel. Jest oczywiste, że gromadzone dane mogą i powinny być wykorzystywane jak najszerzej: w wielu dziedzinach i do wielu celów. Dane przestrzenne gromadzone w 34 „tematach” INSPIRE – w przypadku ich skoordynowanego wykorzystywania – umożliwiają realizację bardzo wielu działań prowadzonych przez jednostki administracji publicznej na wszystkich szczeblach, placówki naukowe, służby (takie jak policja, pogotowie, straż), agencje państwowe i prywatne czy choćby firmy zajmujące się opracowywaniem planów zagospodarowania przestrzennego. Dlatego jednym z podstawowych zadań związanych z właściwym wdrażaniem postanowień dyrektywy INSPIRE powinno być opracowanie i przyjęcie zasad i procedur dotyczących pozyski-

wania, aktualizacji, utrzymywania i udostępniania informacji.

Informacje powinny być gromadzone przez różne instytucje i odpowiedzialne organy wiodące (zgodnie z zapisami rozporządzenia Komisji UE nr 1089/2010 z 23 listopada 2010 r. w sprawie wykonania dyrektywy 2007/2/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w zakresie interoperacyjności zbiorów i usług danych przestrzennych), które mają tworzyć IIP zgodnie z określonymi i znanymi (ustalonymi) standardami i formatami. Każdy organ wiodący musi być odpowiedzialny za gromadzenie i utrzymywanie danych dotyczących „jego” tematu. Dla ułatwienia działań należałoby zmodyfikować obowiązujący obecnie podział 34 „tematów” INSPIRE między wyznaczone wcześniej organy wiodące, tak aby każdy z nich stał się odpowiedzialny za tematy najbliższe sobie i najbardziej odpowiadające zakresowi jego prac. Na przykład wydaje się, że przydzielenie GUGiK-owi koordynacji aż 15 tematów znacznie przetransformuje możliwości tego urzędu.

Ponadto każdy organ wiodący musi być odpowiedzialny za aktualizowanie danych, którymi się zajmuje. Dane dla określonego tematu muszą być tworzone w jednym miejscu (albo „pod nadzorem” jednego organu wiodącego), co wyeli-

minuje wielokrotne tworzenie tych samych danych, zredukuje koszty, a przede wszystkim zapewni porządek.

Dane utrzymywane przez wszystkie organy wiodące i dotyczące wszystkich tematów muszą być dostępne dla wszystkich beneficjentów dyrektywy. Nie oznacza to, że muszą być gromadzone w jednym miejscu, ale muszą być udostępniane za pośrednictwem internetu na określonych warunkach, zgodnie z protokołem bezpieczeństwa i upoważnieniami do korzystania (należy przy tym uwzględniać różnice między uprawnieniami użytkowników, np. osób prawnych i fizycznych).

Aby zapewnić sprawne gromadzenie, udostępnianie i utrzymywanie danych, należy rozważyć przekształcenie obecnych organów wiodących w innego rodzaju instytucje (np. agencje), z możliwością objęcia przez każdą z nich danych ze zbliżonych tematów INSPIRE. Na przykład jeśli chodzi o dane „geodezyjne”, agencją taką mógłby stać się CODGiK, który jednak powinien funkcjonować samodzielnie, poza strukturami GUGiK. W swoich działaniach mógłby uzyskiwać wsparcie ze strony placówki naukowo-badawczej, której zadaniem byłoby prowadzenie analiz w zakresie możliwości stosowania danych przestrzennych w określonej dziedzinie (z założeniem wykorzystywania danych utrzymywanych przez inne agencje), zapotrzebowania na konkretne rodzaje danych, a także rozpoznania nowoczesnych metod i technik przetwarzania i analizowania danych. Zadanie takie mógłby realizować Instytut Geodezji i Kartografii.

Należy przygotować przewodnik dla użytkowników danych mówiący o tym, gdzie i przez kogo są gromadzone i utrzymywane dane z poszczególnych tematów i jak można z nich korzystać. Również społeczeństwo powinno być na bieżąco informowane, jak, do jakich celów i jakie informacje przestrzenne może wykorzystywać. W ramach Programu Informatyzacji Kraju należy tę wiedzę upowszechniać, także na konkretnych przykładach. Ważne jest, aby rozpocząć szerokie stosowanie już istniejących danych, na przykład ortofotomap lotniczych, chmur punktów ze skanowania laserowego czy numerycznego modelu terenu. Z danych tych powinna korzystać administracja publiczna, która – zamawiając różne pochodne opracowania – wskazywałaby wykonawcom możliwości, a nawet obowiązek użycia danych istniejących w IIP.

• Korzyści z wdrożenia INSPIRE

Właściwie utworzona, wdrożona i eksploatowana IIP zapewni dostęp do

aktualnej, wiarygodnej i spójnej informacji, co jest warunkiem koniecznym efektywnego funkcjonowania państwa we wszystkich jego aspektach. Przyspieszenie przygotowania potrzebnej informacji czy nawet możliwość jej natychmiastowego użycia pozwala na skrócenie czasu podejmowania decyzji opartych na danych i realizację odpowiednich działań. To przekłada się na wymierne korzyści w skali lokalnej (gminnej), regionalnej, a nawet krajowej. Prawdopodobnie ta dotyczy nie tylko sfery finansowej, ale także przyspieszenia działań czy podnoszenia ich efektywności.

Poza polityką w zakresie ochrony i zarządzania środowiskiem dane gromadzone zgodnie z dyrektywą INSPIRE znajdują zastosowanie praktycznie we wszystkich dziedzinach; będą one z pewnością wspierać również działania umożliwiające zrównoważony rozwój – w jego szerokim znaczeniu, zarówno gospodarczym, społecznym, jak i środowiskowym. Jednym z pośrednich efektów będzie utworzenie instytucji odpowiedzialnych za monitorowanie i planowanie zrównoważonego rozwoju, a także za opracowanie modelowych rozwiązań w zakresie wykorzystywania IIP do prowadzenia działań na jego rzecz. Mogłoby to być na przykład przedmiotem prac badawczych instytutów resortowych działających w określonych dziedzinach (geodezji, geologii, meteorologii, demografii czy ochrony środowiska) oraz odpowiednich wydziałów i placówek naukowych uczelni. Zrównoważony rozwój będzie wymagał zapewnienia współpracy między resortami, aby można było opracowywać wielokryterialne i wielotematyczne analizy i prognozy.

Obecnie problemami związanymi z tworzeniem i rozwojem IIP zajmuje się Ministerstwo Cyfryzacji. Na początku 2017 roku utworzono tam Departament Polityki Geoinformacyjnej. Główne działania departamentu skupiają się na realizacji zadań dotyczących tworzenia, utrzymywania i rozwoju IIP, a także na koordynacji prac administracji rządowej i samorządowej, tworzeniu wspólnych elementów infrastruktury technicznej IIP, zapewnianiu interoperacyjności i harmonizacji zbiorów i usług danych przestrzennych. Wiceminister cyfryzacji Karol Okoński przyznał, że po przekazaniu wraz z nowym rokiem spraw krajowej IIP do Ministerstwa Cyfryzacji resort musi wypracować skuteczne zasady współpracy z: Ministerstwem Infrastruktury i Budownictwa, GUGiK-iem, władzami województw, powiatów i gmin. Do priorytetów resortu w zakresie geoinformacji zaliczył ujednolicenie

e-usług administracji publicznej i standardów technicznych oraz poprawienie efektywności wydawania środków. Z wyliczeń podanych przez wiceministra Okońskiego wynika, że na budowę krajowej IIP wydaliśmy już około 3 mld zł, choć prognozy sporządzone przy okazji prac nad ustawą o IIP (uchwalonej – przypomnijmy – w 2010 roku) mówiły o... 650 mln zł.

Infrastruktura informacji przestrzennej powinna stanowić „kręgosłup” informacyjny państwa wykorzystywany w bardzo wielu dziedzinach (w dążeniu do zrównoważonego rozwoju, w zarządzaniu środowiskiem, w planowaniu przestrzennym, w rozwoju urbanistycznym, w planowaniu infrastruktury transportowej itp.). Umożliwi to w każdym przypadku uwzględnianie bardzo wielu czynników, które wpływają na to, co się dzieje (i może dziać się) w każdej z tych dziedzin.

Jacek Domański
Integeo Polska,
Edward Tomiczak
GeoProHaus

Literatura

1. Dyrektywa INSPIRE 2007/2/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 14 marca 2007 r.;
2. Karabin M., praca zbiorowa (2016), Kierunki rozwoju polskiego katastru na tle rozwiązań światowych, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa 2016;
3. Najwyższa Izba Kontroli (2006), Informacja o wynikach kontroli Zintegrowanego Systemu Katastralnego w latach 2000–2005 (I półrocze), Warszawa, marzec 2006 r.;
4. Nogalski B., Klimek A. (2014), Administracja publiczna. Poprzedz proces do struktury. Koncepcja instytucji Katastru, Wyższa Szkoła Bankowa w Gdańsku oraz CeDeWu Sp. z o.o., Warszawa 2014;
5. Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1089/2010 z 23 listopada 2010 r. w sprawie wykonania dyrektywy 2007/2/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w zakresie interoperacyjności zbiorów i usług danych przestrzennych, DzU L 323 z 8.12.2010 r., s. 11;
6. Rozporządzenie ministra administracji i cyfryzacji z 9 stycznia 2012 r. w sprawie ewidencji miejscowości, ulic i adresów, DzU z 2012 r., poz. 125;
7. Rozporządzenie Rady Ministrów z 17 stycznia 2013 r. w sprawie zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach, DzU z 2013 r., poz. 249;
8. Ustawa z 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej, DzU z 2010 r. nr 76, poz. 489 ze zm.;
9. Ustawa z 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne, DzU z 2016 r., poz. 1629 ze zm.;
10. USTAWA z 16 listopada 2016 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z utworzeniem Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, DzU z 2016 r., poz. 2003;
11. Żuchowski T., List do starostów pełnomocnika rządu do spraw Rządowego Programu Rozwoju Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach, DAB.7.070.28.2017.KZ, Warszawa, luty 2017 r.