



Aktualne problemy polityki geoinformacyjnej państwa w kontekście INSPIRE

# ZA PIĘĆ DWUNASTA

Minęło już pół roku z dwóch lat przeznaczonych na transpozycję do polskiego prawa dyrektywy INSPIRE, a procedura ta nie została nawet wszczęta. Sprawa jest pilna nie tylko ze względu na nasze zobowiązania międzynarodowe, ale także na fakt, iż w wyniku transpozycji powinny zostać stworzone niezbędne podstawy prawne Polskiej Infrastruktury Informacji Przestrzennej.

JERZY GAŹDZICKI

Polska Infrastruktura Informacji Przestrzennej (PIIP) powstaje obecnie w ramach wielkiego i złożonego przedsięwzięcia, jakim jest tworzenie infrastruktury europejskiej znanej powszechnie pod nazwą INSPIRE. Prace nad INSPIRE, zainicjowane przez Dyrektoriat Generalny ds. Środowiska (DG Environment), Eurostat i Wspólnotowe Centrum Badawcze (Joint Research Centre – JRC), prowadzone są we wszystkich państwach członkowskich UE. Wykonywane są one również na poziomie Komisji Europejskiej przez międzynarodowe zespoły specjalistów przy współpracy i konsultacji ponad 200 europejskich i krajowych Społeczności Zainteresowania Danymi Przestrzennymi (Spatial Data Interest Community – SDIC) oraz ponad 120 Organizacji Uprawnionych (Legally Mandated Organization – LMO).

Realizowana obecnie druga faza programu prac nad INSPIRE, przewidziana na lata 2007-09, w państwach członkowskich koncentruje się na transpozycji dyrektywy INSPIRE (Dyrektywa, 2007)

do prawa krajowego każdego z nich, a na poziomie Komisji Europejskiej polega głównie na opracowywaniu przepisów implementacyjnych (*implementing rules*) jako decyzji Komisji określających szczegółowo zasady tworzenia i funkcjonowania INSPIRE. W pracach tych biorą udział rządy państw członkowskich, ich wyspecjalizowane instytucje zajmujące się informacją przestrzenną oraz setki, jeśli nie tysiące specjalistów. Postęp prac prowadzonych przez Komisję Europejską jest zgodny z planami, a uzyskiwane wyniki w postaci kolejnych dokumentów w zakresie przepisów implementacyjnych oceniane są pozytywnie. Świadczy to z jednej strony o powszechnym docenianiu znaczenia inicjatywy INSPIRE, a z drugiej – o zapewnieniu przez Komisję Europejską właściwych warunków współpracy uczestniczących w przedsięwzięciu państw, instytucji i ekspertów.

Dobra organizacja współpracy i właściwa koordynacja jest również niezbędna w każdym z państw członkowskich, tworzących swoje infrastruktury krajowe jako części INSPIRE. Kierując się zasadami subsydiarności (przenoszenie podejmowania decyzji na możliwie niski szczebel

## DYREKTYWA INSPIRE O ORGANIZACJI I KOORDYNACJI DZIAŁAŃ W PAŃSTWACH CZŁONKOWSKICH

### Artykuł 18

Państwa członkowskie zapewniają wyznaczenie odpowiednich struktur i mechanizmów w celu koordynacji, na poszczególnych szczeblach administracji, udziału wszystkich podmiotów, które są zainteresowane infrastrukturami informacji przestrzennej państw członkowskich. Struktury te koordynują udział między innymi użytkowników, producentów, dostawców usług o wartości dodanej i organów koordynujących, w zakresie określania właściwych zbiorów danych, potrzeb użytkowników, przekazywania informacji o istniejących praktykach oraz informacji zwrotnej na temat wykonania niniejszej dyrektywy.

### Artykuł 19

1. Komisja jest odpowiedzialna za koordynację INSPIRE na szczeblu wspólnotowym i jest wspomagana w tym zakresie przez odpowiednie organizacje, w szczególności przez Europejską Agencję Ochrony Środowiska.

2. Każde państwo członkowskie wyznacza punkt kontaktowy, zwykle organ publiczny, który ma być odpowiedzialny za kontakty z Komisją w kwestiach związanych z niniejszą dyrektywą. Punkt ten będzie wspierany przez strukturę koordynacyjną uwzględniającą podział uprawnień i obowiązków w danym państwie członkowskim.

### Działania wstępne

1. W ciągu tygodnia od dnia opublikowania aktu prawnego Unii Europejskiej (UE) KKTD przesyła pismo skierowane do ministerstwa wiodącego oraz do wiadomości ministerstw zaangażowanych w dotychczasowe prace nad projektem aktu prawnego UE, z prośbą o uzupełnienie harmonogramu prowadzonego przez KKTD o następujące informacje:

- a) wskazanie ewentualnego ministerstwa współpracującego,
- b) wskazanie aktów prawnych wymagających nowelizacji (ustawa, rozporządzenie) lub konieczności uchwalenia nowych aktów w celu transponowania aktu prawnego UE,
- c) wskazanie przez ministerstwo wiodące terminu przesłania do uzgodnień międzyresortowych aktów prawa krajowego, transponujących akt prawny UE; wyznaczając ten termin należy uwzględnić obszerność aktu prawnego UE,
- d) wskazanie zakresu transpozycji aktu prawnego UE przy pomocy założeń do tabeli zbieżności (relacji); na tym etapie wystarczające jest wskazanie, czy poszczególne artykuły wymagają, czy też nie wymagają transpozycji, a w przypadku konieczności udziału w transpozycji ministerstwa współpracującego – jaki będzie jego zakres odpowiedzialności oraz przekazanie informacji o ewentualnej konieczności notyfikacji.

2. W przypadku stwierdzenia konieczności podjęcia działań legislacyjnych ministerstwo wiodące przekazuje – nie później niż w ciągu kolejnego miesiąca:

- a) uzupełniony, uzgodniony z ministerstwem współpracującym harmonogram do KKTD,
- b) założenia do tabeli zbieżności (relacji) dla całego transponowanego aktu prawnego UE,
- c) w uzasadnionych przypadkach – wskazuje termin przedstawienia pod obrady KERM założeń do projektowanego aktu.

### Projektowanie ustaw

1. Ministerstwo wiodące/współpracujące po dokonaniu oceny skutków regulacji, opracowuje projekt ustawy (lub projekty ustaw) mającej na celu transpozycję aktu prawnego UE, uwzględniając konieczność przeprowadzenia konsultacji z organizacjami związkowymi oraz organizacjami pracodawców, zgodnie z postanowieniami art. 19 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych oraz art. 16 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców oraz z pozostałymi podmiotami, na które dany akt prawny będzie wywierał istotny wpływ.

2. Ministerstwo wiodące/współpracujące w przypadku, gdy w trakcie opracowywania projektu ustawy pojawi się konieczność dokonania notyfikacji, informuje o tym KKTD i zapewnia jej dokonanie w odpowiednim terminie.

3. W przypadku, gdy wymagana jest współpraca innego ministerstwa (transpozycja aktu prawnego UE w drodze zmian więcej niż jednego krajowego aktu prawnego), do zadań ministerstwa wiodącego należy zapewnienie, aby wszystkie projekty

administracji) i proporcjonalności (wykonywanie tylko takich działań, które są konieczne i niezbędne dla osiągnięcia celów określonych w prawie wspólnotowym), w dyrektywie nie ingeruje się w rozwiązania prawne i organizacyjne przyjmowane dla tworzenia i funkcjonowania infrastruktur w poszczególnych państwach, pod warunkiem zapewnienia dostępności i interoperacyjności danych i usług zgodnie z wymogami dyrektywy i związanych z nią przepisów implementacyjnych. Z tego też względu dyrektywa zawiera tylko bardzo ogólne stwierdzenia i postanowienia dotyczące organizacji i koordynacji działań w państwach członkowskich. Poświęcony tym zagadnieniom rozdział VI *Koordinacja i działania uzupełniające* jest bardzo krótki, a zadania państw członkowskich określają jedynie dwa artykuły (patrz ramka na poprzedniej stronie).

Jak widać, w dyrektywie pisze się tylko o odpowiednich strukturach i mechanizmach koordynacyjnych, nie wnikając w jakiegokolwiek szczegóły i nie proponując konkretnych rozwiązań, zwracając jedynie uwagę na kontakty z Komisją Europejską.

### ● STAN OBECNY W POLSCE

Proces legislacyjny dyrektywy INSPIRE wszczęty został w roku 2004 w wyniku przedłożenia przez Komisję Europejską projektu Parlamentowi Europejskiemu i Radzie UE. Udział w tym procesie ze strony Polski brały:

● jako jednostka wiodąca Ministerstwo Infrastruktury – ze względu na przyporządkowanie temu ministerstwu Głównego Geodety Kraju (GGK) z podległym mu Głównym Urzędem Geodezji i Kartografii (GUGiK), w zakres działania którego wchodzi zasoby danych georeferencyjnych,

● jako jednostka współpracująca Ministerstwo Środowiska – ze względu na prowadzone w tym resorcie zasoby danych środowiskowych.

Po wejściu dyrektywy w życie, co nastąpiło 15 maja 2007 roku, przedstawiony wyżej podział kompetencji został utrzymany w odniesieniu do reprezentowania Polski w Komitecie INSPIRE, z tym że na skutek zmiany przyporządkowania GUGiK rola jednostki wiodącej przypadła Ministerstwu Spraw Wewnętrznych i Administracji. Ministerstwo to powierzyło Głównemu Geodecie Kraju funkcje Punktu Kontaktowego INSPIRE i związaną z tym odpowiedzialność za kontakty z Komisją Europejską.

Zgodnie ze swoimi kompetencjami GGK powołał Radę ds. Implementacji INSPIRE, która:

● stanowi platformę wymiany informacji i uzgadniania poglądów, nie mając uprawnień decyzyjnych,

● składa się z upoważnionych przedstawicieli administracji publicznej, którzy są wspierani przez ekspertów,

● działa przez wyrażanie opinii, przedstawianie propozycji i formułowanie wniosków na podstawie dostarczanych ekspertyz,

● koncentruje się na: współpracy międzyresortowej w zakresie i formach niezbędnych dla utworzenia PIIP jako części INSPIRE oraz wspieraniu Polskiego Punktu Kontaktowego INSPIRE i polskich ekspertów w zespołach i komisjach INSPIRE,

● funkcjonuje przy GGK jako ciało doradcze, ale ze względu na swój skład wpływa również na kształtowanie opinii i pośrednio na działania w skali międzyresortowej.

Niewątpliwie cenne inicjatywy i działania Rady ds. Implementacji INSPIRE opierają się na współpracy resortów, nie mając bezpośredniego znaczenia koordynacyjnego, ze względu na ograniczone w tym zakresie uprawnienia GGK. Obecny stan rzeczy trudno uznać za zadowalający, co wynika głównie z braku podstaw prawnych tworzenia PIIP.

### ● TWORZENIE PODSTAW PRAWNYCH PIIP

Podstawy prawne PIIP zostaną stworzone w wyniku transpozycji dyrektywy INSPIRE do prawa polskiego. Wynika to z faktu, że PIIP będzie stanowić część INSPIRE realizowaną przez Polskę jako państwo członkowskie Unii Europejskiej. Wiążący jest w tym zakresie artykuł 24 tej dyrektywy, w którym stwierdza się, co następuje:

1. Państwa członkowskie wprowadzają w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania niniejszej dyrektywy najpóźniej w terminie do 15 maja 2009 r.

Przepisy przyjęte przez państwa członkowskie zawierają odniesienie do niniejszej dyrektywy lub odniesienie takie towarzyszy ich urzędowej publikacji. Metody dokonywania takiego odniesienia określone są przez państwa członkowskie.

2. Państwa członkowskie przekazują Komisji teksty podstawowych przepisów prawa krajowego przyjętych w dziedzinie objętej niniejszą dyrektywą.



Procedura transpozycji wspólnotowych aktów prawnych do polskiego porządku prawnego określona przez Urząd Komitetu Integracji Europejskiej (UKIE) została przyjęta przez Komitet Europejski Rady Ministrów (KERM) 11 października 2005 roku (Urząd, 2005). Procedura ta obejmuje kolejne działania, jakie powinny być wykonane przez krajowego koordynatora transpozycji dyrektyw (KKTD), którym jest sekretarz Komitetu Integracji Europejskiej, oraz ministerstwo wiodące z udziałem ministerstw współpracujących w zakresie transpozycji. Najważniejsze spośród tych działań przedstawione są w ramach obok.

W przypadku PIIP ministerstwem wiodącym jest MSWiA, jako to, któremu podlega GKG. Lista ministerstw współpracujących w rozumieniu przepisów tej procedury jest dość długa. Resorty te zostały określone w dokumencie Rady ds. Implementacji INSPIRE pt. *Tematy danych przestrzennych INSPIRE oraz ich przyporządkowanie organom centralnej administracji rządowej* (Rada, 2007) jako jednostki wiodące w realizacji co najmniej jednego z 34 tematów INSPIRE. W obecnej fazie prac należy uznać, że są to:

1. Ministerstwo Budownictwa,
2. Ministerstwo Gospodarki,
3. Ministerstwo Gospodarki Morskiej,
4. Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego,

5. Ministerstwo Obrony Narodowej,
6. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi,
7. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego,
8. Ministerstwo Środowiska,
9. Ministerstwo Transportu,
10. Ministerstwo Zdrowia,
11. Główny Urząd Statystyczny.

Szczególnie istotna jest rola Ministerstwa Środowiska, co wynika z podstawowego przeznaczenia INSPIRE związanego z szeroko pojętym środowiskiem. Do bezpośrednio zainteresowanych informacją przestrzenną w tym resorcie należą:

1. główny geolog kraju,
2. główny inspektor ochrony środowiska,
3. główny konserwator przyrody,
4. Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej,
5. Lasy Państwowe.

GIOŚ reprezentował dotychczas Ministerstwo Środowiska w pracach nad dyrektywą INSPIRE i tym samym jest predestynowany do kontynuacji działania w tym zakresie.

Przedstawione wyżej fakty i przepisy uzasadniają podany niżej schemat organizacyjny określający organy uczestniczące w transpozycji dyrektywy INSPIRE i tym samym w tworzeniu podstaw prawnych PIIP.

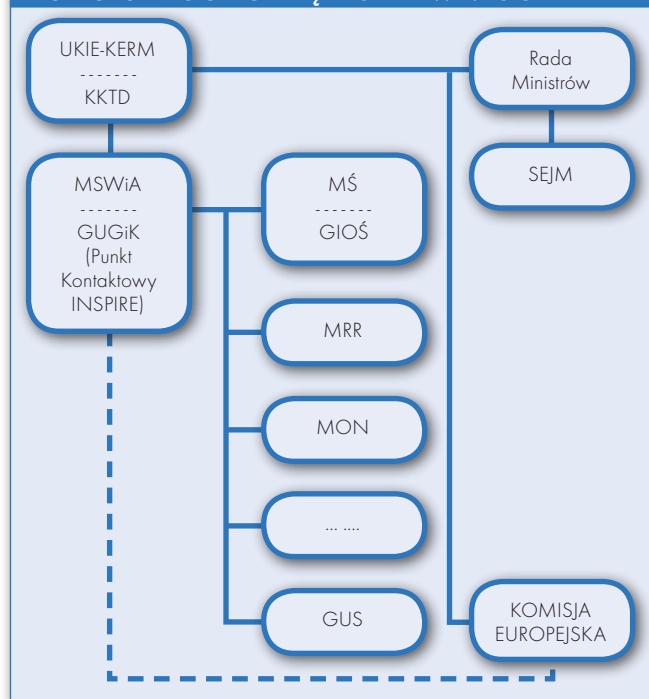
Podstawowe tezy w sprawie transpozycji dyrektywy INSPIRE w Polsce zostały przedstawione władzom i opublikowane jeszcze przed jej wejściem w życie (Gaździcki, 2007). Postulowano w nich opracowanie w pilnym trybie oddzielnej ustawy dotyczącej transpozycji tej dyrektywy i w konsekwencji ustanawiającej PIIP. Przedstawiony wówczas postulat znajduje uzasadnienie w procedurze KERM, która zaleca rozdzielenie działań legislacyjnych wynikających z konieczności implementacji wspólnotowego aktu prawnego od ustawodawstwa o cha-

transponujące akt prawny UE zostały jednocześnie rozesłane do uzgodnień międzyresortowych, albo też należy nadanie ostatecznego kształtu jednemu projektowi ustawy transponującej akt prawny UE na podstawie przekazanych przez ministerstwa współpracujące wkładów merytorycznych w zakresie zmian poszczególnych aktów prawa.

## Uzgodnienia

1. W skład dokumentacji przesyłanej do uzgodnień międzyresortowych wchodzi:
    - a) projekt ustawy transponującej akt prawny UE lub projekty takich ustaw, jeśli jedna ustawa nie jest wystarczająca;
    - b) uzasadnienie do każdego projektu ustawy transponującej akt prawny UE, w którym zawarta jest informacja, wskazująca na stopień transpozycji tego aktu oraz informacja o zakresie transpozycji jego w innych aktach prawa krajowego;
    - c) ocena skutków regulacji do każdego projektu ustawy, transponującej akt prawny UE, wraz z informacją o konieczności, jeżeli zachodzi taka potrzeba, dokonania notyfikacji;
    - d) tabela zbieżności kompletna dla całego transponowanego aktu prawnego UE;
    - e) opinia wstępna do każdego projektu ustawy, transponującej akt prawny UE o zgodności projektu aktu prawa krajowego z prawem Unii Europejskiej, opracowana przez ministerstwo wiodące oraz ministerstwa współpracujące.
  2. W celu zapewnienia spójności rozwiązań transponujących akt prawny UE, projekty aktów wykonawczych rozpatrywane są łącznie z projektami ustaw do momentu ich przyjęcia przez Radę Ministrów;
  3. Projekty ustaw podlegają ocenie pod względem ich zgodności z prawem Unii Europejskiej, dokonywanej przez Urząd Komitetu Integracji Europejskiej (UKIE) (nie dotyczy to projektów aktów wykonawczych, które są dołączane do projektu/projektów ustaw transponujących w celu oceny kompletności transpozycji przez KKTD);
  4. Uwagi ministerstw, zgłaszane w ramach uzgodnień międzyresortowych, przekazywane są do ministerstwa wiodącego (współpracującego);
  5. Ministerstwo wiodące (współpracujące) organizuje i prowadzi, w przypadku zgłoszenia dużej ilości uwag o charakterze merytorycznym, konferencję uzgodnieniową;
  6. Projekty ustaw transponujących akt prawny UE są przekazywane pod obrady KERM, a później do Rządowego Centrum Legislacji, gdzie mogą podlegać ocenie dokonywanej przez Komisję Prawniczą;
  7. W sytuacji, gdy akt prawny UE jest transponowany w drodze zmian więcej niż jednego krajowego aktu prawnego przy udziale ministerstw współpracujących, ministerstwo wiodące koordynuje ich prace. Jeśli przedstawiany jest jeden projekt ustawy na podstawie wkładów merytorycznych, ministerstwo wiodące pełni rolę wnioskodawcy projektu, jednakże za prezentację właściwych rzeczowo wkładów na KERM oraz RM odpowiadają poszczególni ministrowie.
- ## Dalsze działania
1. Projekty ustaw transponujących akt prawny UE są przekazywane pod obrady Rady Ministrów, a w dalszej kolejności do Sejmu.

## SCHEMAT TRANSPozycji DYREKTYWY INSPIRE DO POLSKIEGO PORZĄDKU PRAWNEGO



rakterze czysto krajowym, a więc także rozdzielenie transpozycji dyrektywy INSPIRE od projektowanych i również trudnych (a więc zapewne długotrwałych) prac nad prawem geodezyjnym. Niestety, do tej pory procedura transpozycji dyrektywy INSPIRE nie została wszczęta. Biorąc pod uwagę termin podany w art. 24 dyrektywy, należy stwierdzić, że czas

●instytuty badawcze, wyższe uczelnie oraz organizacje pozarządowe zajmujące się tematyką geoinformacji.

Dla osiągnięcia powodzenia w tego rodzaju przedsięwzięciu nie wystarczy dobre prawo i dobre wzory zagraniczne. Niezbędna jest również właściwa polityka państwa w zakresie geoinformacji, która powinna:

4. Dla wykonania tego zadania należy postępować zgodnie z procedurą transpozycji dyrektywy przyjętą przez Komitet Europejski Rady Ministrów w roku 2005.

5. Realizując politykę państwa w zakresie geoinformacji, należy zwrócić szczególną uwagę na koordynację działań prowadzonych przez administrację publiczną wszystkich szczebli oraz na za-

Zgodnie z potrzebami krajowymi i zobowiązaniami wspólnotowymi należy zapewnić w Polsce powszechną dostępność geoinformacji. Pierwszoplanowym i bardzo pilnym zadaniem jest obecnie stworzenie podstaw prawnych PIIP, co nastąpi w wyniku transpozycji dyrektywy INSPIRE. Należy zwrócić szczególną uwagę na koordynację działań prowadzonych przez administrację publiczną wszystkich szczebli.



pozostały na wykonanie tego niewątpliwie złożonego zadania, wchodzącego w zakres kompetencji licznych ministerstw i wymagającego zmian w innych ustawach, zmalał z dwóch lat do półtora roku.

#### ●PIIP WSPÓLNYM DZIEŁEM

Krąg potencjalnych użytkowników PIIP jest bardzo szeroki, obejmując różniczne urzędy, organizacje i osoby prywatne zainteresowane korzystaniem z danych przestrzennych i związanych z nimi usług. Wśród użytkowników wyróżnić należy tych, którzy wniosą do tej infrastruktury swój własny wkład, kierując się dążeniem do osiągnięcia wspólnego dobra, ale także uwzględniając hasło stosowane w tworzeniu norweskiej infrastruktury danych przestrzennych: *dać mało, dostać dużo* (Flåthen, 2007). Do tych organizacji, które będą nie tylko korzystały z PIIP, lecz również czynnie wspierały budowę tej infrastruktury (Gaździcki, Baranowski, 2004) zaliczyć należy:

●urzędy i instytucje rządowe, zwłaszcza te, które zostały wymienione w poprzednim rozdziale,

●urzędy i jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego na wszystkich trzech poziomach,

●jednostki gospodarcze publiczne i prywatne produkujące lub użytkujące dane przestrzenne oraz realizujące zadania w zakresie tworzenia i funkcjonowania PIIP,

●doprowadzić do terminowego utworzenia PIIP zgodnie z dyrektywą INSPIRE przy jednoczesnym uwzględnieniu polskich uwarunkowań, potrzeb i ambicji,

●wspierać inicjatywy budowy regionalnych i lokalnych systemów i infrastruktury geoinformacyjnych, zapewniając ich powiązanie z PIIP,

●promować stosowanie rozwiązań prawnych, organizacyjnych, ekonomicznych i technologicznych, które stanowią wspólny europejski dorobek i są stopniowo wdrażane przez INSPIRE,

●stwarzać dobre warunki współpracy w ramach PIIP dla wszystkich zainteresowanych,

●rozвивać wiedzę o geoinformacji oraz umiejętności korzystania z niej w społeczeństwie.

#### ●WNIOSKI KOŃCOWE

1. Zgodnie z potrzebami krajowymi i zobowiązaniami wspólnotowymi należy zapewnić w Polsce powszechną dostępność geoinformacji.

2. Polityka państwa w tym zakresie powinna koncentrować się na budowie Polskiej Infrastruktury Informacji Przestrzennej (PIIP) spełniającej wymogi określone dyrektywą ustanawiającą infrastrukturę europejską INSPIRE oraz dostosowanej do warunków krajowych.

3. Pierwszoplanowym i bardzo pilnym zadaniem jest obecnie stworzenie podstaw prawnych PIIP, co nastąpi w wyniku transpozycji dyrektywy INSPIRE.

pewnienie właściwych warunków współpracy publicznych i prywatnych podmiotów uczestniczących w budowie PIIP.

6. Powierzone Głównemu Geodecie Kraju funkcje Punktu Kontaktowego INSPIRE powinny być wykonywane przy wsparciu odpowiedniej struktury koordynacyjnej w Głównym Urzędzie Geodezji i Kartografii, którą należy możliwie pilnie utworzyć zgodnie z art. 18 i 19 dyrektywy.

PROF. JERZY GAŹDZICKI

jest prezesem Polskiego Towarzystwa Informacji Przestrzennej

Artykuł powstał na podstawie materiału zaprezentowanego na XVII Konferencji PTIP w Warszawie oraz opublikowanego w „Rocznikach Geomatyki” 6/2007

#### Literatura

- Dyrektywa 2007/2/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 14 marca 2007 roku ustanawiająca infrastrukturę informacji przestrzennej we Wspólnocie Europejskiej (INSPIRE), Dziennik Urzędowy UE L 108/1 z 25 kwietnia 2007;
- Flåthen K., 2007: Norway Digital - the most comprehensive administration co-operation in Europe. „Roczniki Geomatyki” 6/2007;
- Gaździcki J., Baranowski M., 2004: Strategiczne aspekty tworzenia Polskiej Infrastruktury Informacji Przestrzennej, „Roczniki Geomatyki”, 2/2004;
- Gaździcki J., 2007: Problematyka transpozycji dyrektywy INSPIRE do prawa polskiego, „Przegląd Geodezyjny” 5/2007;
- Rada ds. Implementacji INSPIRE, 2007: Tematy danych przestrzennych INSPIRE oraz ich przyporządkowanie organom centralnej administracji rządowej, www.gugik.gov.pl
- Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, 2005: Procedura transpozycji wspólnotowych aktów prawnych do polskiego porządku prawnego, www.ukie.gov.pl