



MAŁGORZATA GANCZAR*

WDROŻENIE DYREKTYWY INSPIRE DO KRAJOWEGO PORZĄDKU PRAWNEGO W ZAKRESIE BUDOWY INFRASTRUKTURY INFORMACJI PRZESTRZENNEJ

Efektywne wpływanie na politykę przestrzenną na płaszczyźnie regionalnej, w skali całego kraju, jak i w Unii Europejskiej zależy od sprostania wyzwaniom kształtującej się w ostatnich latach cywilizacji informacyjnej. Jej głównym motorem napędowym jest przyspieszony postęp cywilizacyjny, skutkujący rozwojem nowoczesnych technologii ułatwiających komunikację i przepływ informacji. Nowe czasy wymagają nowych strategii przekształceń przestrzeni. Praktycznie wszystkie obszary działalności administracji publicznej na szczeblu krajowym, jak i samorządowym wiążą się w mniejszym lub większym stopniu z wykorzystaniem informacji przestrzennej, a tworząca się w ostatnich latach cywilizacja informacyjna wpływa na efektywne kształtowanie polityki przestrzennej. Współczesne możliwości związane z rozwojem społeczeństwa informacyjnego inicjują powstawanie nowych struktur społecznych, które charakteryzują się nowymi formami funkcjonowania i nasileniem wzajemnych kontaktów¹. W każdym państwie członkowskim Unii Europejskiej od wielu lat gromadzone są dane przestrzenne przez różne organizacje, instytucje i urzędy. Znaczna liczba danych rozproszona jest w licznych bazach danych należących do sektora publicznego i prywatnego, gromadzonych w zależności od obszaru, w ramach którego realizują określone działania. Zebranie kompleksowej informacji przestrzennej jest czasochłonne i wymaga konkretnych nakładów pracy. Prawodawca unijny wskazywał jako

* Dr hab., Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II; e-mail: malgorzata.ganczar@kul.pl, <https://orcid.org/0000-0003-0880-4647>.

¹ Zob. E. Wysocka, J. Kosiński i in., *Wpływ społeczeństwa informacyjnego na zagospodarowanie przestrzenne*, Warszawa 2003, s. 47.

podstawowy problem brak integracji danych przestrzennych, dużą różnorodność formatów i struktur, w jakich są one zorganizowane i udostępniane w UE. Dla ułatwienia dostępu do danych przestrzennych w krajach UE oraz usprawnienia ich wzajemnego wykorzystania przyjęto dyrektywę INSPIRE.

Celem publikacji jest wskazanie, w jakim stopniu wdrożono przepisy unijne w zakresie stworzenia infrastruktury informacji przestrzennej w Polsce. Prowadzone rozważania mają na celu analizę, czy wdrożenie przepisów dyrektywy INSPIRE przyczynia się do budowy spójnego systemu informacji przestrzennych w naszym kraju, a także jakie korzyści płyną dla użytkownika infrastruktury informacji przestrzennej. Obecne czasy wymagają nowych strategii przekształceń przestrzeni. Przemiany ustrojowe oraz cywilizacyjne wyznaczyły całkowicie nowe obszary zachowań przestrzennych państwa, podmiotów gospodarczych oraz ludności zorganizowanej w struktury samorządu terytorialnego. Jako zasadnicze ogniwo gospodarki przestrzennej i planowania przestrzennego uznano gminę. Zasadne jest zatem podkreślenie roli samorządu terytorialnego w realizacji zadań z zakresu gospodarki przestrzennej. Administracja samorządowa jest współodpowiedzialna za ład przestrzenny na zarządzanym przez siebie terenie. Zadaniem władz poszczególnych szczebli jednostek samorządu terytorialnego jest dążenie do utrzymania prawidłowej struktury użytkowania terenów, czyli do zachowania racjonalnych proporcji między różnymi rodzajami użytkowania; właściwego rozmieszczenia funkcji społeczno-gospodarczych z uwzględnieniem cech środowiska geograficznego i w celu eliminacji konfliktów przestrzennych między poszczególnymi użytkownikami terenów. Ponadto należy dążyć do rozbudowy infrastruktury technicznej i społecznej po to, by stworzyć podmiotom gospodarczym warunki efektywnego działania i jednocześnie zapewnić odpowiedniej jakości życie mieszkańcom oraz racjonalne wykorzystanie zasobów naturalnych i antropogenicznych terenu przy zachowaniu walorów środowiska geograficznego². Niemniej na szczeblu krajowym istotne jest tworzenie spójnych ram dla rozwoju infrastruktury informacji przestrzennej. Natomiast, jak wynika z informacji przedstawionej przez Najwyższą Izbę Kontroli, funkcjonujący system planowania i zagospodarowania przestrzennego nie zapewnia racjonalnego gospodarowania przestrzenią jako dobrem publicznym. Polska przestrzeń jest

² J.J. Parysek, *Wprowadzenie do gospodarki przestrzennej*, Poznań 2006, s. 26–28.

źle zarządzana, a chaos i brak ładu przestrzennego negatywnie wpływają na szeroko rozumianą jakość życia mieszkańców³.

1. Pojęcie danych przestrzennych

Kluczowe znaczenie dla określenia zadań gospodarki przestrzennej ma właściwe rozumienie pojęcia danych przestrzennych. Mianem tym określa się zbiór informacji o położeniu, właściwościach geometrycznych i relacjach przestrzennych obiektów odniesionych do powierzchni Ziemi. Obiektami przestrzennymi mogą być obiekty naturalne, takie jak jezioro, las, wydzielone na gruncie leśnym lub jakakolwiek inna jednostka klasyfikacyjna kategorii gruntu lub jego sztucznej zabudowy. Obiekty te mogą być charakteryzowane jako zjawiska przyrodnicze, społeczne, ekonomiczne⁴.

Coraz częściej spotykamy się także z pojęciem geoinformacji⁵ na określenie prezentowania danych o dowolnych obiektach otoczenia, zagospodarowania i uzbrojenia terenu za pomocą skonstruowanych do tego celu narzędzi. Zaletą geoinformacji ujętej w Systemach Informacji Geograficznej, Przestrzennej i Terenowej jest to, że zjawiskom niezwiązanym bezpośrednio z położeniem na Ziemi przypisać można dodatkowy wymiar – miejsce określone za pomocą współrzędnych geograficznych. Zbiory informacji o przestrzeni można podzielić na takie, których tworzenie jest nakazane przez prawo, i takie, które są tworzone z własnej inicjatywy przez różne instytucje i osoby fizyczne dla realizacji ich celów⁶. Dla praktyki wykorzystania tych danych – również na potrzeby wymiaru sprawiedliwości – podstawowe znaczenie ma ich jakość i pewność, przy

³ *System gospodarowania przestrzenią gminy jako dobrem publicznym*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2017, s. 8.

⁴ Za R. Miś, P. Strzełiński, A. Węgiel, *Systemy informacji przestrzennej w leśnictwie i ochronie środowiska leśnego*, Poznań 2001, s. 15. Obszerną analizę pojęcia „informacja przestrzenna” zawiera: M. Jankowska, *Charakter prawny mapy cyfrowej*, Warszawa 2017.

⁵ M. Jankowska, *Charakter...*

⁶ G. Szpor, *Informacja w zagospodarowaniu przestrzennym. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Katowice 1998, s. 85.

akceptowalnej dla podmiotów prywatnych odpłatności za udostępnienie określonego zbioru danych⁷.

Warto wspomnieć o pojęciu gospodarki przestrzennej, które definiowane jest od bardzo dawna. Z definicji opracowanej przez S.M. Zawadzkiego⁸ przebija aspekt ekonomiczny. Jej twórca określa gospodarkę przestrzenną jako racjonalne wykorzystanie środowiska drogą właściwego rozmieszczenia środków trwałych. Socjologowie uważają, że gospodarka przestrzenna jest narzędziem realizacji celów społecznych i zaspokajania potrzeb oraz aspiracji ludzi. Wszędzie podkreśla się wieloaspektowość tego pojęcia, które zawiera w sobie zarówno gospodarowanie przestrzenią, jak i gospodarowanie w przestrzeni, w tym użytkowanie ziemi, gospodarowanie zasobami, gospodarkę lokalną. Gospodarka przestrzenna ustala zasady racjonalnego wyboru lokalizacji, przestrzennych powiązań, przestrzennej organizacji, dróg rozwoju układów lokalizacyjnych, interakcyjnych i organizacyjnych. Gospodarkę przestrzenną należy rozważyć jako system złożony z wielu elementów czynnych (właściciele działek, administracja publiczna) i biernych (działki o różnym sposobie użytkowania, infrastruktura techniczna)⁹. Gospodarka ta stanowi działalność ludzi wywołującą określone skutki przestrzenne, zarówno pozytywne, jak i negatywne.

2. System Informacji Przestrzennej

Pozyskiwaniem, gromadzeniem, przetwarzaniem, analizowaniem, przechowywaniem, przesyłaniem, aktualizacją i udostępnianiem informacji

⁷ K. Flaga-Gieruszyńska, *Status danych przestrzennych jako środka dowodowego w postępowaniu cywilnym*, w: *Internet. Informacja przestrzenna. Spatial information*, red. G. Szpor, K. Czaplicki, Warszawa 2018.

⁸ S.M. Zawadzki, *Podstawy planowania regionalnego*, Warszawa 1969, s. 118.

⁹ Analiza pojęcia „gospodarka przestrzenna”: B. Jałowicki, *Socjologia w gospodarce przestrzennej*, w: *Polskie badania gospodarki przestrzennej*, red. Z. Chojnicki, R. Domański, Biuletyn KPZK PAN, z. 146, Warszawa 1990; J. Kołodziejcki, *O przyszły kształt polskiej przestrzeni*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1991, s. 11; B. Malisz, *Gospodarka i polityka przestrzenna*, w: *Planowanie przestrzenne*, red. J. Regulski, Warszawa 1985, s. 66-67; A. Kukliński, *Gospodarka przestrzenna i studia regionalne. Problemy dyskusyjne*, Biuletyn KPZK PAN, z. 111, Warszawa 1980; W.A. Gorzym-Wilkowski, *Gospodarka przestrzenna samorządu terytorialnego. Zarys*, Lublin 2006, s. 20-21; R. Domański, *Gospodarka przestrzenna. Podstawy teoretyczne*, Warszawa 2007, s. 28.

przestrzennych zajmuje się System Informacji Przestrzennej (Geographical Information System – GIS). Używany w Polsce System Informacji Przestrzennej wywodzi się z rozwiniętych w krajach anglosaskich geograficznych systemów informacyjnych¹⁰, które są znane i przejmowane na całym

¹⁰ Warto w tym miejscu wskazać różnice pomiędzy systemem informacyjnym a systemem informatycznym, który obsługuje system informacyjny. W doktrynie system informacyjny określany jest jako wielopoziomowa struktura, pozwalająca użytkownikowi na transformowanie informacji wejściowych w wyjściowe za pomocą określonego modelu i przy zastosowaniu określonych procedur. Jest centralnym ogniwem koordynującym procesy wewnątrz organizacji i integrującym go z otoczeniem zewnętrznym. Im większa jest szybkość rotacji informacji, tym większa jest jej aktualność i wartość merytoryczna w procesie wypracowania i podejmowania decyzji. Oprócz wewnętrznej technologii przetwarzania informacji dla sprawnego funkcjonowania procesów bardzo ważny jest sposób obiegu informacji zarówno wewnątrz, jak i w jego otoczeniu zewnętrznym. Więzy informacyjne między poszczególnymi elementami systemu informacyjnego muszą być trwałe i systematyczne, a przekazywane informacje powinny być wysoce wiarygodne, syntetyczne i aktualne w sensie czasowym. System informacyjny powinien umożliwiać: pozyskiwanie informacji; przesyłanie informacji pomiędzy co najmniej dwoma użytkownikami; przechowywanie – magazynowanie informacji; przetwarzanie informacji; udostępnianie informacji w określonym miejscu i czasie. Na system informacyjny składają się: organizacja i sposób posługiwania się informacją, obejmujący wytwarzanie informacji, jej zapisywanie, odczytywanie, przechowywanie, przetwarzanie i przesyłanie, a także zbiór technik i technologii wykorzystywanych w jego organizacji i wspierający jego funkcjonowanie. Pojęcie systemu informacyjnego należy odróżniać od pojęcia systemu informatycznego. System informacyjny rozumiany będzie jako wydzielona część systemu społecznego, gospodarczego lub technicznego, składająca się z takich elementów, jak: ludzie, procesy informacyjne, zasoby danych, realizująca swoje funkcje i cele. Do głównych zadań systemu informacyjnego należy zaspokajanie potrzeb informacyjnych organizacji, tak aby możliwe było podejmowanie trafnych decyzji. Skomputeryzowanie wyodrębnionej części systemu informacyjnego staje się systemem informatycznym i jako część systemu informacyjnego wspomaga organizację w realizacji jej zadań. System informacyjny wymaga wsparcia systemów informatycznych, które określane są mianem formalnych systemów komputerowych umożliwiających zbieranie, przetwarzanie, udostępnianie i integrację danych pochodzących z różnych źródeł, by w odpowiednim czasie dostarczyć niezbędnych informacji i wspomóc proces podejmowania decyzji. System informatyczny w znaczący sposób porządkuje przepływ informacji wewnątrz organizacji. Ogólnie rzecz ujmując, systemy informatyczne to technologie, które pozwalają na zarządzanie określonymi organizacjami i procesami zachodzącymi w ich ramach, przy czym ich funkcjonowanie opiera się na wykorzystywaniu narzędzi informatycznych, m.in. takich, za pomocą których przetwarza się w sposób cyfrowy i gromadzi określone dane. Więcej zob. K. Ficoń, *Logistyczne systemy informacyjne podstawą budowy informatycznych systemów zarządzania*, w: *Systemy Logistyczne Wojsk*, Warszawa 1998; J. Kisielnicki, H. Sroka, *Systemy informacyjne biznesu*, Warszawa

świecie. Zgodnie z definicją podawaną przez M. Kistowskiego i M. Iwańską System Informacji Geograficznej to zorganizowany zestaw sprzętu komputerowego, oprogramowania, danych graficznych oraz osób (wykonawców i użytkowników) stworzony w celu efektywnego gromadzenia, magazynowania, obróbki, analizy, udostępniania wszystkich danych geograficznych¹¹. Dane tam zebrane opracowuje się przy wykorzystaniu technologii informacyjno-komunikacyjnych. Istotną cechą GIS jest tworzenie informacji wyjściowych złożonych, syntetycznych poprzez szybkie i wielorakie analizy komputerowe elementarnych danych wejściowych¹².

GIS jest zaprojektowany w taki sposób, aby jednocześnie spełniał funkcję bazy danych z możliwością przechowywania informacji przestrzennych, jak i zbioru funkcji przeznaczonych do przetwarzania tych danych. Jego celem jest rozwiązywanie skomplikowanych problemów planistycznych i organizacyjnych. Narzędzia z zakresu GIS powinny być podstawą decyzji strategicznych, które wpływają na rozwój danej jednostki terytorialnej. Ważnym elementem w integracji zarządzania może być również wykorzystanie tego narzędzia podczas wydawania decyzji administracyjnych.

Omawiane systemy muszą charakteryzować się takimi elementami, jak:

- sprzęt komputerowy;
- oprogramowanie, które pozwoli gromadzić, analizować, aktualizować, zarządzać i przetwarzać dane mające odniesienie przestrzenne;
- bazy danych o różnej złożoności;
- zadania i problemy, które będą wykonywane i rozwiązywane;

2001; J. Walasek, *Projektowanie systemu informacyjnego organizacji*, Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Transport 2015, z. 87; J. Kuck, *Nowoczesne technologie w logistyce*, Warszawa 2013; J. Witkowski, *Zarządzanie łańcuchem dostaw. Koncepcje. Procedury. Doświadczenia*, Warszawa 2010; M. Kuraś, *System informacyjny a system informatyczny – co oprócz nazwy różni te dwa obiekty?*, Zeszyty Naukowe UEK 2009, nr 770; P. Fajfer, *Wdrożenie systemu informatycznego – korzyści płynące z użytkowania systemu ERP*, Organizacja i Zarządzanie 2011, nr 2; W. Chmielarz, *Systemy informatyczne wspomagające zarządzanie. Aspekt modelowy w budowie systemów*, Warszawa 1996; D. Przybył, *Informatyczne systemy zarządzania*, Zeszyty Naukowe Politechniki Poznańskiej. Budowa Maszyn i Zarządzanie Produkcją 2006, nr 3, s. 61.

¹¹ M. Kistowski, M. Iwańska, *Systemy informacji geograficznej. Podstawy techniczne i metodyczne. Przegląd pakietów oprogramowania i zastosowań w badaniach środowiska przyrodniczego*, Poznań 1997, s. 9.

¹² A. Linsenbarth, B. Ney, *Koncepcja Systemu Informacji Przestrzennej w Polsce – stan prac, w: Informacja przestrzenna w gospodarce regionalnej*, Warszawa 1999, s. 174.

- ludzie koordynujący cały proces gromadzenia i przetwarzania danych¹³.

Dla właściwego wykorzystania informacji przestrzennej kluczowe znaczenie ma zbudowanie *infrastruktury danych przestrzennych*¹⁴. Jest to zespół odpowiednich technologii, środków politycznych i ekonomicznych, przedsięwzięć instytucjonalnych oraz zasobów ludzkich niezbędnych dla efektywnego zbierania, udostępniania i wykorzystywania danych geograficznych przez społeczność na poziomie państw, grupy państw lub na poziomie ogólnosiwiatowym. Podstawowym celem budowy krajowego systemu informacji przestrzennej jest ułatwienie dostępu do danych przestrzennych obywatelom danego kraju, jednostkom administracji publicznej, przedsiębiorcom, wyższym uczelniom itd. Od strony organizacyjno-prawnej zadanie to realizowane jest przez zapewnienie odpowiednich przepisów prawnych, struktur organizacyjnych¹⁵. GIS to programy komputerowe przeznaczone do przechowywania i przetwarzania informacji o obiektach lokalizowanych na mapach; umożliwia zestawianie map o żądanej treści, odwzorowaniu i skali¹⁶. Innymi słowy GIS jest zarówno systemem bazodanowym z możliwością przechowywania przestrzennie odniesionych danych, jak i zbiorem funkcji przeznaczonych do przetwarzania tych danych. GIS to system przeznaczony do zbierania, przechowywania, weryfikacji, integrowania, manipulowania, analizy i wizualizacji danych przestrzennie odniesionych do powierzchni Ziemi.

3. Dyrektywa INSPIRE

W każdym kraju UE dane przestrzenne gromadzone są od wielu lat przez różne organizacje, instytucje i urzędy, zarówno szczebla

¹³ M. Feltynowski, *System informacji przestrzennej jako narzędzie podejmowania decyzji w gminach – badania wśród pracowników urzędów miast Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego*, Acta Scientiarum Polonorum Geodesia Descriptio Terrarum 2012, nr 11 (1), s. 30.

¹⁴ Z języka angielskiego SDI – Spatial Data Infrastructure.

¹⁵ Por. *Budowa krajowej infrastruktury danych przestrzennych w Polsce. Harmonizacja baz danych referencyjnych*, red. D. Gotlib, A. Iwaniak, R. Olszewski, Wrocław 2006, s. 9.

¹⁶ *GIS – platforma integracyjna geografii*, red. Z. Zwoliński, Poznań 2009, s. 11-15. Właściwości, jakie powinien posiadać GIS, wskazuje R. Tomlinson, *Rozważania o GIS*, Warszawa 2008, s. 15 i n.

centralnego, jak i regionalnego. W państwach członkowskich wspólnoty europejskiej istnieje znaczna liczba baz danych rozproszonych w wielu podmiotach sektora publicznego i prywatnego, gromadzących dane przestrzenne w zależności od obszaru, w ramach którego realizują określone działania. Zebranie kompleksowej informacji przestrzennej dotyczącej danego regionu wymaga czasu oraz określonej aktywności. Jednocześnie porównywanie tych danych między różnymi krajami UE jest obecnie bardzo trudne, czasem wręcz niemożliwe, gdyż nie są one zintegrowane.

Prawodawca unijny jako podstawowy problem wskazywał dużą różnorodność formatów i struktur, w jakich są zorganizowane i udostępniane dane przestrzenne w UE. Taki stan rzeczy utrudniał efektywne formułowanie, wdrażanie, monitorowanie i ocenę prawodawstwa unijnego mającego bezpośredni lub pośredni wpływ na środowisko, dlatego podjęto działania, aby przyjąć środki wykonawcze ułatwiające korzystanie z danych przestrzennych pochodzących z różnych źródeł w państwach członkowskich. Środki te powinny mieć na celu doprowadzenie do interoperacyjności¹⁷ zbiorów danych przestrzennych, a państwa członkowskie powinny zapewnić, żeby wszelkie dane lub informacje potrzebne do osiągnięcia interoperacyjności były dostępne na warunkach, które nie ograniczają ich użycia do tego celu. W miarę możliwości przepisy wykonawcze powinny być oparte na normach międzynarodowych i nie powinny stanowić źródła nadmiernych kosztów dla państw członkowskich¹⁸.

¹⁷ Interoperacyjność rozumiana jako możliwość współdziałania różnych odrębnych organizacji na rzecz osiągnięcia uzgodnionych i korzystnych dla wszystkich stron celów, przy jednoczesnym dzieleniu się informacjami i wiedzą pomiędzy tymi organizacjami poprzez wspierane przez nie procesy biznesowe, za pomocą wymiany danych za pośrednictwem odpowiednich systemów. Interoperacyjność ze swej natury jest wielostronna i najlepiej jest ją rozumieć jako wspólną wartość danej społeczności. Interoperacyjność jest odpowiedzią na potrzebę: a) współpracy między administracjami publicznymi mającej na celu ustanowienie usług użyteczności publicznej; b) wymiany informacji między administracjami publicznymi w celu wypełnienia wymogów prawnych lub zobowiązań politycznych; c) dzielenia się informacjami i ich ponownego wykorzystywania przez administracje publiczne w celu zwiększenia wydajności administracyjnej i ograniczenia biurokracji z korzyścią dla obywateli i przedsiębiorstw. Zob. *European Interoperability Framework for European Public Services Version 2.0*. (Europejskie Ramy Interoperacyjności dla europejskich usług użyteczności publicznej), 16.12.2010, jako załącznik 2 do komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „W kierunku interoperacyjności europejskich usług użyteczności publicznej”.

¹⁸ Motyw 16 preambuły dyrektywy INSPIRE.

Dla ułatwienia dostępu do danych przestrzennych związanych ze środowiskiem oraz usprawnieniem ich wykorzystania¹⁹ istotne znaczenie ma Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2007/2/WE ustanawiająca infrastrukturę informacji przestrzennej we wspólnocie europejskiej (dalej: dyrektywa INSPIRE²⁰)²¹. Dyrektywa INSPIRE pozwoliła na porównywanie danych przestrzennych krajów UE. Jej wdrożenie ma skutkować wzrostem zainteresowania danymi przestrzennymi jako narzędziem do zarządzania szeroko pojętym środowiskiem. Ma to dodatkowe znaczenie z uwagi na częste wykorzystywanie informacji przestrzennych w wielu procesach decyzyjnych w administracji i gospodarce, zarówno w skali krajowej, jak i lokalnej oraz regionalnej²². Zebranie kompleksowej oraz spójnej informacji przestrzennej dotyczącej danego regionu zabiera dużo czasu, a porównywanie danych między różnymi krajami UE jest niemal niemożliwe, gdyż nie są one zintegrowane (zharmonizowane). Dlatego zaistniała konieczność uporządkowania, standaryzacji, inwentaryzacji i informatyzacji zbiorów danych przestrzennych będących w posiadaniu państw Unii. Istotne z punktu widzenia realizacji celów dyrektywy INSPIRE jest zobowiązanie twórców baz danych zawierających informacje przestrzenne do zagwarantowania interoperacyjności²³ i spójności danych w nich zawartych, co zostanie osiągnięte m.in. poprzez właściwe aktualizowanie i uzupełnianie ich zawartości.

¹⁹ A. Haładaj, *Szersze zastosowanie technologii informatycznych jako przykład globalizacji w prawie ochrony środowiska*, w: *Administracja publiczna wobec procesu globalizacji*, red. M. Rudnicki, M. Jabłoński, Warszawa 2011, s. 148.

²⁰ INSPIRE to **IN**frastructure for **SP**atial **InfoR**mation in **E**urope (Infrastruktura Informacji Przestrzennej w Europie).

²¹ Dz. Urz. UE L 108/1 z 25.04.2007. Dyrektywa została opublikowana w dniu 25 kwietnia 2004 r. przez Parlament Europejski. Następnie dnia 15 maja 2007 r. nastąpiła ratyfikacja dyrektywy INSPIRE – od tej daty państwa członkowskie miały dwa lata (do 15 maja 2009 r.) na dostosowanie i wprowadzenie w życie ustaw i przedsięwzięć koniecznych do spełnienia wytycznych dyrektywy.

²² G. Szpor, *Europeizacja prawa w sferze zagospodarowania przestrzennego (Implementacja dyrektywy INSPIRE)*, w: *Europeizacja administracji publicznej*, red. I. Lipowicz, Warszawa 2008, s. 164.

²³ Szerzej: M. Ganczar, *Interoperacyjność systemów informacji przestrzennej*, w: *Misja publiczna – Wspólnota – Państwo. Studia z prawa i administracji. Księga dedykowana pamięci Profesora Michała Kuleszy*, t. 2, red. A. Mednis, Warszawa 2016, s. 115 i n.

Dyrektywa INSPIRE bazuje właśnie na infrastrukturze danych przestrzennych²⁴ państw członkowskich. Na jej podstawie w każdym z państw UE ma być stworzony geoportal umożliwiający dostęp do odpowiednio zharmonizowanej infrastruktury informacji przestrzennej każdego z tych państw w formie usług sieciowych, serwisów katalogowych, mechanizmu kontroli i monitorowania oraz przede wszystkim poprzez metadane²⁵, które mają być kompletne, a pod względem jakości wystarczające do odnalezienia, inwentaryzacji i używania informacji przestrzennych.

Dane przestrzenne podzielone są na grupy ujęte w załącznikach dyrektywy i obejmują:

- 1) Systemy odniesienia za pomocą współrzędnych, systemy siatek geograficznych, nazwy geograficzne, jednostki administracyjne, adresy, działki katastralne, sieci transportowe, hydroografię, obszary chronione. Informacje dotyczące tych danych mają być dostępne w pierwszej kolejności.
- 2) Dane dotyczące ukształtowania terenu, użytkowania terenu, sporządzenia ortoobrazów, geologii.
- 3) Jednostki statystyczne, budynki, glebę, zagospodarowanie przestrzenne, zdrowie i bezpieczeństwo ludzi, usługi użyteczności publicznej i służby państwowe, urzędnictwo do monitorowania środowiska, obiekty produkcyjne i przemysłowe, obiekty rolnicze oraz akwakultury, rozmieszczenie ludności – demografia, gospodarowanie obszarem/strefy ograniczone/regulacyjne oraz jednostki sprawozdawcze, strefy zagrożenia naturalnego, warunki atmosferyczne, warunki meteorologiczno-geograficzne, warunki oceanograficzno-geograficzne, regiony morskie, regiony biogeograficzne, siedliska

²⁴ Pod pojęciem danych przestrzennych dyrektywa INSPIRE rozumie „wszelkie dane odnoszące się bezpośrednio lub pośrednio odniesione do określonego położenia lub obszaru geograficznego” (art. 3 pkt. 2).

²⁵ Zgodnie z art. 5 ust. 2 dyrektywy INSPIRE metadane obejmują informacje dotyczące: 1) zgodności zbiorów danych przestrzennych z przepisami wykonawczymi, określającymi rozwiązania techniczne zapewniające interoperacyjność; 2) warunków uzyskania dostępu do zbiorów danych przestrzennych i ich wykorzystania oraz usług danych przestrzennych jak również, gdy ma to zastosowanie, odpowiednich opłat; 3) jakości i ważności zbiorów danych przestrzennych; 4) organów publicznych odpowiedzialnych za utworzenie, administrowanie, utrzymywanie i dystrybuowanie zbiorów oraz usług danych przestrzennych; 5) ograniczeń dostępu publicznego oraz powodów takich ograniczeń.

i obszary przyrodniczo jednorodne, rozmieszczenie gatunków, zasoby energetyczne, zasoby mineralne²⁶.

Dyrektywa INSPIRE wymaga ciągłego monitorowania jej wdrażania oraz regularnych sprawozdań. Zgodnie z decyzją Komisji Europejskiej 2009/442/EC z dnia 5 czerwca 2009 r. do dyrektywy INSPIRE państwa członkowskie UE muszą corocznie przedstawiać Komisji informacje zawierające wykazy zbiorów danych przestrzennych i usług, w celu monitorowania wdrażania i wykorzystywania infrastruktur informacji przestrzennej. Zgodnie z tą samą decyzją sprawozdania, w tym m.in. w zakresie informacji na temat struktur koordynujących korzystanie z infrastruktury informacji przestrzennej, a także na temat kosztów i korzyści z wdrożenia dyrektywy INSPIRE, są przygotowywane i składane co 3 lata przez państwa członkowskie UE, począwszy od 2010 r.²⁷

²⁶ Jeżeli chodzi o prawo polskie, najwięcej danych ujętych w załącznikach dyrektywy jest gromadzonych na podstawie przepisów ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne, tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r. poz. 2052. Zgodnie z art. 4 ust. 1a tej ustawy dla obszaru całego kraju zakłada się i prowadzi w systemie teleinformatycznym bazy danych, obejmujące zbiory danych przestrzennych infrastruktury informacji przestrzennej, dotyczące: 1) państwowego rejestru podstawowych osnów geodezyjnych, grawimetrycznych i magnetycznych; 2) ewidencji gruntów i budynków (katastru nieruchomości); 3) geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu; 4) państwowego rejestru granic i powierzchni jednostek podziałów terytorialnych kraju; 5) państwowego rejestru nazw geograficznych; 6) ewidencji miejscowości, ulic i adresów; 7) rejestru cen nieruchomości; 8) obiektów topograficznych o szczegółowości zapewniającej tworzenie standardowych opracowań kartograficznych w skalach 1:10 000 – 1:100 000, w tym kartograficznych opracowań numerycznego modelu rzeźby terenu; 9) obiektów ogólnogeograficznych o szczegółowości zapewniającej tworzenie standardowych opracowań kartograficznych w skalach 1:250 000 i mniejszych, w tym kartograficznych opracowań numerycznego modelu rzeźby terenu; 10) szczegółowych osnów geodezyjnych; 11) zobrażeń lotniczych i satelitarnych oraz ortofotomapy i numerycznego modelu terenu; 12) obiektów topograficznych o szczegółowości zapewniającej tworzenie standardowych opracowań kartograficznych w skalach 1:500 – 1:5000.

²⁷ Decyzja Komisji Europejskiej 2009/442/WE z dnia 5 czerwca 2009 r. w sprawie wykonania dyrektywy 2007/2/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w zakresie monitorowania i sprawozdawczości, Dz. Urz. UE L 148/18 z 11.06.2009.

4. Prawo krajowe w zakresie infrastruktury informacji przestrzennej

Fundamentalne znaczenie dla realizacji założeń dyrektywy INSPIRE ma ustawa z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej²⁸. Dotyczy bowiem wszystkich urzędów, instytucji, firm i osób fizycznych, choć oczywiście w różnym stopniu. Jak zauważa się w uzasadnieniu do projektu ustawy, w trakcie tworzenia metadanych „nastąpi powszechne, jednolite i szczegółowe opisanie i zarejestrowanie istniejących w Polsce zasobów danych przestrzennych objętych kompetencjami różnych organów i instytucji rządowych i samorządowych. Pozwoli to na ocenę wartości użytkowej tych zasobów, pod względem ich jakości, aktualności oraz dostosowania do rosnących potrzeb w zakresie zrównoważonego rozwoju kraju, społeczeństwa informacyjnego oraz gospodarki opartej na wiedzy”²⁹. Ustawa określa zasady tworzenia oraz użytkowania infrastruktury informacji przestrzennej, przez którą należy rozumieć opisane metadanymi zbiory danych przestrzennych oraz dotyczące ich usługi, środki techniczne, procesy i procedury, które są stosowane i udostępniane przez współtworzące infrastrukturę informacji przestrzennej organy wiodące, inne organy administracji oraz osoby trzecie. Zasady tworzenia oraz użytkowania infrastruktury informacji przestrzennej dotyczą danych przestrzennych i metadanych infrastruktury informacji przestrzennej; usług danych przestrzennych; interoperacyjności zbiorów danych przestrzennych i usług danych przestrzennych; wspólnego korzystania z danych przestrzennych oraz współdziałania i koordynacji w zakresie infrastruktury informacji przestrzennej.

W omawianej ustawie wymienione zostały właściwe w sprawie tworzenia infrastruktury informacji przestrzennej organy administracji publicznej. Oprócz ministra właściwego ds. administracji publicznej, który jest koordynatorem wszystkich działań związanych z funkcjonowaniem infrastruktury informacji przestrzennej, organem wykonującym określone zadania koordynacyjne jest Główny Geodeta Kraju (art. 19 ust. 2 i 3), a Rada Infrastruktury Informacji Przestrzennej (art. 21) stanowi organ opiniodawczy i doradczy. Jednym z zadań nałożonych na Głównego Geodetę Kraju jest współpraca z wojewodami i jednostkami samorządu

²⁸ Tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r. poz. 1382.

²⁹ M. Jankowska, K. Felchner, *Ustawa o infrastrukturze informacji przestrzennej. Komentarz*, Warszawa 2013 [wyd. el. LEX].

terytorialnego w zakresie ich działań dotyczących tworzenia i funkcjonowania infrastruktury. Czterej przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego wyznaczeni przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego wchodzi ponadto w skład Rady Infrastruktury Informacji Przestrzennej.

Ustawa nakłada m.in. na organy jednostek samorządu terytorialnego, które na podstawie odrębnych przepisów posiadają kompetencje w zakresie przetwarzania informacji przestrzennej, liczne obowiązki. Dzięki ich realizacji zostanie zapewniona spójność, jednolitość i interoperacyjność infrastruktury informacji przestrzennej. Odnosi się to w szczególności do sposobu gromadzenia, aktualizacji oraz udostępniania zbiorów metadanych infrastruktury. Wykonując obowiązki nałożone przez ustawodawcę, organy administracji publicznej prowadzące rejestry publiczne (w tym jednostki samorządu terytorialnego), które to rejestry zawierają zbiory związane z wymienionymi w załączniku do ustawy tematami, wprowadzają, w zakresie swojej właściwości, rozwiązania techniczne zapewniające interoperacyjność zbiorów i usług danych przestrzennych oraz harmonizację tych zbiorów.

W załączniku do ustawy wyliczono 34 tematy danych przestrzennych (przejęte z dyrektywy INSPIRE), przy czym nie jest to lista zamknięta. Jednostek samorządu terytorialnego dotyczą np. dane adresowe, działki ewidencyjne, dane o budynkach czy zagospodarowaniu przestrzennym. Warto podkreślić, że jednostki samorządu terytorialnego występują tu w dwojakiej roli, z jednej strony jako współtwórcy fragmentu omawianej „infrastruktury”, a z drugiej jako odbiorcy tych informacji. Jako współtwórcy infrastruktury organy jednostek samorządu terytorialnego prowadzące rejestry publiczne, które to rejestry zawierają zbiory związane z wymienionymi w załączniku do ustawy tematami danych przestrzennych, tworzą i obsługują, w zakresie swojej właściwości, sieć usług dotyczących zbiorów i usług danych przestrzennych, które są powszechnie dostępne za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

Artykuł 9 ust. 1 ustawy o infrastrukturze informacji przestrzennej wymienia powszechnie dostępne za pomocą środków komunikacji elektronicznej usługi:

- 1) wyszukiwania, umożliwiające wyszukiwanie zbiorów oraz usług danych przestrzennych na podstawie zawartości odpowiadających im metadanych oraz umożliwiające wyświetlanie zawartości metadanych;

- 2) przeglądania, umożliwiające co najmniej: wyświetlanie, nawigowanie, powiększanie i pomniejszanie, przesuwanie lub nakładanie na siebie zobrazowanych zbiorów oraz wyświetlanie objaśnień symboli kartograficznych i zawartości metadanych;
- 3) pobierania, umożliwiające pobieranie kopii zbiorów lub ich części oraz, gdy jest to wykonalne, bezpośredni dostęp do tych zbiorów;
- 4) przekształcania, umożliwiające przekształcenie zbiorów w celu osiągnięcia interoperacyjności zbiorów i usług danych przestrzennych;
- 5) umożliwiające uruchamianie usług danych przestrzennych³⁰.

Wśród podstawowych kompetencji jednostek samorządu terytorialnego z zakresu infrastruktury informacji przestrzennej można wskazać planowanie lokalne w postaci planów bądź studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Akty planowania przestrzennego są aktami, za pomocą których organy jednostek samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej kształtują i prowadzą politykę przestrzenną. Ponadto tworzą one zintegrowany system, u podstaw którego leży podział na akty planowania przestrzennego ogólnego i akty planowania przestrzennego specjalistycznego. Na gruncie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³¹ są nimi: koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju, plan zagospodarowania przestrzennego województwa, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Akty planowania przestrzennego specjalistycznego (sektorowego) to takie, których celem jest przygotowanie i przeprowadzenie planowanych przedsięwzięć, niezbędnych do rozwoju określonych dziedzin życia społeczno-gospodarczego. Będą nimi programy rządowe służące realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym. Na tak ukształtowaną siatkę aktów planowania przestrzennego nakładają się różnego rodzaju akty planistyczne o charakterze niezinstytucjonalizowanych analiz i studiów bądź poprzedzających planowanie ogólne i specjalistyczne na każdym poziomie planowania, bądź stanowiące samodzielne akty planistyczne o charakterze informacyjnym³². Możemy wśród nich wymienić: koncepcje i programy planistyczne odnoszące się do obszarów i zagadnień pozostających w zakresie

³⁰ Por. art. 11 ust. 1 dyrektywy INSPIRE.

³¹ Tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r. poz. 293 z późn. zm.

³² Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Warszawa 2002, s. 84.

programowania strategicznego oraz prognozowania rozwoju społeczno-gospodarczego sporządzane na poziomie centralnym, raporty o stanie zagospodarowania przestrzennego kraju, raporty o stanie zagospodarowania przestrzennego województwa, studia i analizy z zakresu zagospodarowania przestrzennego sporządzane na szczeblu powiatu oraz oceny zmian zagospodarowania przestrzennego gminy³³.

Zdaniem NIK miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego mają niewielki wpływ na zapewnianie ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju gmin, ponieważ niskie pokrycie powierzchni kraju miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, pełniącymi funkcję prawnego narzędzia wdrażania polityki przestrzennej gminy, powoduje chaos przestrzenny i brak trwałych reguł gospodarowania przestrzenią w gminach. Ponadto brak miejscowych planów oraz brak ich aktualizacji stwarza ryzyko niewłaściwego prowadzenia inwestycji na terenach o szczególnych uwarunkowaniach, a brak skutecznych instrumentów finansowych do prowadzenia polityki przestrzennej w gminach powoduje ryzyko występowania nieprawidłowości w procesie opracowania dokumentacji planistycznej³⁴.

5. Gospodarka przestrzenna w Polsce – stan obecny

Istniejący obecnie system gospodarki przestrzennej daje władzom samorządowym ważne, a być może kluczowe uprawnienia w dziedzinie kształtowania przestrzeni na poziomie lokalnym i regionalnym. Władze szczebla samorządowego odgrywają istotną rolę m.in. w tworzeniu koncepcji i opracowań urbanistycznych, posiadają zadania z zakresu przetwarzania informacji o ochronie środowiska, prowadzą ewidencje na podstawie odrębnych ustaw (parki, pomniki przyrody, zabytki, obiekty turystyczne). Natomiast administracja rządowa posiada jedynie możliwość oddziaływania na niektóre składniki przestrzeni – najważniejsze drogi, obiekty istotne dla bezpieczeństwa i obronności, obszary szczególnie cenne pod względem przyrodniczym lub kulturowym itp. Praktycznie

³³ P. Zacharczuk, *Prawo zagospodarowania przestrzennego*, w: *Encyklopedia prawa administracyjnego*, red. S. Wrzosek, M. Domagała, A. Haładyj, Warszawa 2010, s. 277.

³⁴ *System gospodarowania przestrzenią...*, s. 9.

wszystkie obszary działalności jednostek samorządu terytorialnego wiążą się w mniejszym lub większym stopniu z wykorzystaniem informacji przestrzennej.

W skali kraju warto wspomnieć o przyjęciu Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, w której opracowaniu brali udział także przedstawiciele samorządu terytorialnego. Koncepcja jest najważniejszym długookresowym, krajowym dokumentem strategicznym, dotyczącym zagospodarowania przestrzennego. W projekcie przedstawiono wizję zagospodarowania przestrzennego terytorium Polski oraz sformułowano cel strategiczny: „Efektywne wykorzystanie przestrzeni kraju i jej terytorialnie zróżnicowanych potencjałów rozwojowych dla osiągnięcia ogólnych celów rozwojowych – konkurencyjności, zatrudnienia, sprawności funkcjonowania państwa oraz spójności w wymiarze społecznym, gospodarczym i terytorialnym w horyzoncie długookresowym”³⁵. Warto też podkreślić, że znacząca liczba miast i regionów w Polsce realizuje projekty współfinansowane przez UE, które zakładają tworzenie serwisów i geoportali umożliwiających udostępnienie wymaganych przepisami zbiorów i usług danych przestrzennych za pomocą środków komunikacji elektronicznej, m.in. serwis zarządzania kryzysowego, bezpieczeństwa i infrastruktury krytycznej. Nie ma wątpliwości, że regulacje prawne nakładają na jednostki samorządu terytorialnego pewne zobowiązania w tworzeniu powszechnie dostępnej infrastruktury informacji przestrzennej. Może to pozwolić na ujednoczenie rozwoju samodzielnie zarządzających się społeczności lokalnych. Z pewnością organy jednostek samorządu terytorialnego powinny stale śledzić zmiany zarówno zachodzące w ich otoczeniu, jak i w skali kraju oraz w skali globalnej. Ważne będzie odpowiednio wczesne reagowanie i dostosowywanie do tych zmian priorytetów działań oraz instrumentów prowadzonej przez nie polityki przestrzennej. Taka aktywna postawa może doprowadzić do właściwego wykorzystania walorów gminnej, powiatowej lub wojewódzkiej przestrzeni, chroniąc ją jednocześnie przed wykluczeniem.

Obecnie w dążeniu do doskonalenia metod planowania przestrzennego brany jest pod uwagę aspekt przestrzenny dotyczący ochrony środowiska, gospodarki i infrastruktury technicznej. Brakuje natomiast odpowiednich działań w sferze informacyjnej w kategoriach kształtowania

³⁵ Uchwała Nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, M.P. z 2012 r. poz. 252, s. 67.

i funkcjonowania struktur przestrzennych. Rola informacji wzrasta w wielu dziedzinach życia społecznego, również w gospodarce przestrzennej. Dziś technologie komunikacyjno-informacyjne są szeroko wykorzystywane, m.in. do tworzenia map w formie zdigitalizowanej i wykonywania analiz przestrzennych. Powstają także różne bazy oraz zbiory danych o przestrzeni³⁶. Obecnie funkcjonuje ogólnopolski internetowy portal udostępniający w formie e-usług dane objęte Krajową Infrastrukturą Informacji Przestrzennej (KIIP) – www.geoportal.gov.pl³⁷, jednak ze względu na brak aktualnych i zgodnych z wymogami baz danych nie realizuje on wszystkich zakładanych celów. Kładziony jest duży nacisk na integrację zbiorów i usług danych przestrzennych, za które odpowiadają organy wiodące, oraz zapewnienie obywatelom i przedsiębiorcom szerokiego dostępu poprzez centralny punkt dostępu, jakim jest geoportal.gov.pl. Trwają także prace nad aktualizacją baz danych i tworzeniem funkcjonalnych systemów informacyjnych po to, aby jednostki administracji samorządowej mogły optymalnie zarządzać procesami ekonomicznymi zachodzącymi na ich terytorium. Na wykonanie baz danych zarządy powiatów często nie mają wystarczających środków finansowych. Samorządy terytorialne korzystają z geoportali w celu uzyskania informacji na temat planowania przestrzennego, aby wzmocnić udział społeczeństwa w tym procesie.

Autorzy *Raportu o stanie samorządności terytorialnej w Polsce z 2013 r.*³⁸ wskazują dysfunkcje funkcjonowania samorządu terytorialnego. Jedną z nich jest dysfunkcja przestrzenna, czyli nieuporządkowane i niekontrolowane gospodarowanie przestrzenią, prowadzące do patologicznego kształtowania relacji przestrzennych w sferach zurbanizowanych. Przyczyną tego stanu rzeczy jest m.in. chaos informacyjny. Wśród przyczyn braku efektywności w sprawnym wdrażaniu infrastruktury informacji

³⁶ M. Ganczar, *Interoperacyjność...*, s. 116. Na temat analizy realizacji obowiązków ustawowych jednostek samorządu terytorialnego zob. M. Stec, M. Grzebyk, *Systemy informacji przestrzennej w administracji publicznej – ocena realizacji zadań ustawowych*, *Modern Management Review* 2017, nr 24 (4), s. 135–157.

³⁷ www.geoportal.gov.pl to portal internetowy zgodny z dyrektywą INSPIRE, którego zadaniem jest zapewnienie dostępu do danych przestrzennych o dużej wiarygodności, możliwie wysokiej aktualności oraz dokładności odwzorowania obiektów i zjawisk w przestrzeni.

³⁸ J. Bober, J. Hausner, H. Izdebski i in., *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Kraków 2013, http://www.msap.uek.krakow.pl/doki/publ/raport_dysfunkcje.pdf [dostęp: 10.12.2019 r.].

przestrzennej autorzy wskazują ograniczenia prawne³⁹, ograniczenia techniczne, obawy przed nieuprawnionym dostępem i wykorzystaniem danych, nieznaną lub niesatysfakcjonującą jakością danych przestrzennych, poufność i wrażliwość danych, ograniczenia wynikające z umów z właścicielami danych, konieczność zabezpieczenia równości dostępu do danych oraz prawa własności danych. Natomiast w ocenie NIK potrzebne jest spojrzenie na przestrzeń jako dobro publiczne, mające przede wszystkim zapewnić przyjazne warunki życia dla lokalnej społeczności oraz spełnić odpowiednie wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, kulturowe i kompozycyjno-estetyczne. W procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego kluczowym powinno być wzmocnienie roli urbanisty uczestniczącego w tworzeniu ogólnej wizji rozwoju gminy, a dopiero w nią architekt wrysowuje konkretne obiekty budowlane. Zdaniem NIK w Polsce dla zagospodarowania przestrzeni jako dobrem publicznym niezbędny jest system, w którym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, określające kluczowe uwarunkowania w procesie kształtowania ładu przestrzennego, jest wiążące przy ustalaniu lokalizacji inwestycji na podstawie decyzji administracyjnej; miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego odgrywają główną rolę w procesie kształtowania ładu przestrzennego, a ich opracowanie jest obligatoryjne, co najmniej dla terenów objętych ochroną przyrody, krajobrazu i zabytków oraz przeznaczonych na realizację zadań gmin, w tym pod inwestycje celu publicznego dla obszarów przestrzeni publicznej oraz dla obszarów zagrożonych klęskami żywiołowymi. Natomiast decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu nie są sprzeczne z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, a okres ich obowiązywania jest ograniczony⁴⁰.

Realizując obowiązek sprawozdawania, m.in. w zakresie informacji na temat struktur koordynujących korzystanie z infrastruktury informacji przestrzennej, a także na temat kosztów i korzyści z wdrożenia dyrektywy INSPIRE, w 2019 r. została wydana Karta informacyjna na temat statusu wdrożenia dyrektywy INSPIRE za lata 2016–2018⁴¹. Z analizy sta-

³⁹ W *Raporcie* jako źródło nieefektywnego zagospodarowania przestrzennego wymienia się „złe prawo” o planowaniu przestrzennym, które nie jest dostosowane do wymogów gospodarki rynkowej oraz niespójność systemową administracyjnego prawa materialnego.

⁴⁰ *System gospodarowania przestrzenią...*, s. 12.

⁴¹ Karta informacyjna podkreśla postępy Polski w różnych obszarach wdrażania INSPIRE i przedstawia perspektywy planowanych działań na rzecz dalszego wdrażania

nu przedstawionego w Karcie wynika, że trwają i są planowane dalsze działania w zakresie osiągnięcia efektywnej i spójnej infrastruktury informacji przestrzennej. Podkreślono ogromne znaczenie danych przestrzennych i wzrastające zapotrzebowanie na tego typu dane nie tylko u podmiotów publicznych, ale także wśród obywateli, przedsiębiorców. Główny Geodeta Kraju, w ramach rozwoju narzędzi pozwalających na skuteczne wykorzystanie gromadzonych w obrębie infrastruktury danych przestrzennych, zrealizował projekt Centrum Analiz Przestrzennych Administracji Publicznej (CAPAP) nakierowany na zadania związane z tworzeniem nowoczesnego centrum przetwarzania danych przestrzennych, które stanie się wspólnym dla administracji publicznej środowiskiem kompetencyjno-analitycznym, umożliwiającym udostępnianie zaawansowanych usług związanych z informacją przestrzenną i jednocześnie zwiększy dostępność narzędzi, usług oraz zbiorów danych Państwowego Zasobu Geodezyjnego i Kartograficznego (PZGiK). Szczególny nacisk położony został na dane 3D oraz mapy cyfrowe w postaci dostosowanej do prowadzenia analiz przestrzennych. Projekt miał również na celu zwiększenie świadomości i kompetencji użytkowników w zakresie wykorzystania danych przestrzennych w analizach poprzez prowadzenie szkoleń i programów nauki na odległość (e-learning)⁴².

Zakończenie

Podsumowując, w ramach gospodarki przestrzennej integrowana jest wiedza techniczna, społeczna, ekonomiczna, przyrodnicza, obejmująca architekturę, budownictwo, urbanistykę, ekonomię, socjologię, ochronę środowiska, a także prawo. Przestrzenna organizacja państwa to wynik oddziaływania wszystkich uczestników przestrzeni w procesie podejmowania decyzji, co przyczynia się do rozwoju w skali lokalnej i regionalnej. Potrzebne są do tego narzędzia sterowania gospodarką przestrzenną,

dyrektywy. Karta zawiera informacje do maja 2019 r. jako podsumowanie informacji uzyskanych za pośrednictwem trzyletniego sprawozdania z wdrażania INSPIRE z 2019 r. oraz raportu monitorującego z maja 2019 r.; http://www.gugik.gov.pl/__data/assets/pdf_file/0020/207920/Sprawozdawczosc-2016-2018.pdf [dostęp: 20.02.2020 r.].

⁴² Tamże, s. 5.

które z jednej strony wyznaczają zakres kompetencyjny organów administracji samorządowej, z drugiej wskazują konieczność uwzględnienia i pogodzenia interesów indywidualnych podmiotów z interesem publicznym. Niestety obecnie w Polsce mamy sytuację odwrotną⁴³. Zabudowa jest niekontrolowana, rozciąga się nawet na kilkadziesiąt kilometrów od centrów niewielkich miast. Trudno mówić o budowie efektywnego systemu planowania przestrzennego w skali kraju. Brak jest spójności w realizowaniu polityki przestrzennej. Obiekty budowlane stawiane są w zasadzie wszędzie, co w konsekwencji prowadzi do konieczności wytyczenia drogi, doprowadzenia wody czy nowej linii energetycznej, gazowej. Taki stan jest zapewne efektem braku w ponad połowie jednostek samorządu terytorialnego planów zagospodarowania przestrzennego, a samorzady wcale nie kwapią się do ich sporządzania. Należy dążyć do usprawnienia zarządzania ładem przestrzennym w Polsce poprzez uporządkowanie chaosu informacyjnego związanego z rozproszeniem danych przestrzennych w wielu bazach i zbiorach, tworzonych i utrzymywanych przez różne podmioty biorące udział w procesach decyzyjnych dotyczących zagospodarowania przestrzeni. Ponadto dostęp do rzetelnych i kompleksowych danych zgromadzonych w ramach infrastruktury informacji przestrzennej dla podmiotów zewnętrznych pozwoli na podejmowanie efektywniejszych decyzji co do wyboru miejsca planowanej inwestycji. Pewne kroki zostały poczynione przy okazji uchwalenia nowego Prawa wodnego⁴⁴. Na gruncie art. 546 ust. 1 tej ustawy przewidziano wygaśnięcie z dniem 1 stycznia 2018 r. części decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy dotyczących nieruchomości lub ich części znajdujących się na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią oraz w odległości mniejszej niż 50 m od stopy wału przeciwpowodziowego po stronie odpowietrznej.

Natomiast w zakresie tworzenia infrastruktury informacji przestrzennej podkreślić należy, że budowanie systemu GIS jest procesem kosztownym, długotrwałym, opartym na konieczności gromadzenia zasobów informacji graficzno-opisowych dotyczących obiektów, które mają być objęte systemem. Dyrektywa INSPIRE zakłada usprawnienie

⁴³ Zob. *System gospodarowania przestrzenią...*

⁴⁴ Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne, tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r. poz. 2268 z późn. zm.

i zwiększenie dostępu do zasobów danych przestrzennych, jak również wzmacnia współpracę między instytucjami w Europie, która bazuje na wymianie czy też analizach danych przestrzennych. Dyrektywa INSPIRE w swych założeniach ujednocila zasady przechowywania i udostępniania danych oraz związanych z nimi usług przez organy państwowe, publiczne oraz te organy prywatne, które zdecydują się udostępnić swoje zasoby zgodnie z wytycznymi dyrektywy. Ostatnie lata pokazują, że podjęto szereg działań na rzecz realizacji usług elektronicznych w zakresie narzędzi GIS⁴⁵. Polska infrastruktura danych przestrzennych obejmuje wszystkie szczeble administracji publicznej i z zasady służy wszystkim użytkownikom informacji przestrzennej w kraju i na terenie UE. W ramach infrastruktury można podejmować inicjatywy w zakresie tworzenia infrastruktury regionalnej, lokalnej i tematycznej, pod warunkiem zapewnienia ich interoperacyjności i zgodności z przepisami wdrażającymi dyrektywę INSPIRE oraz ustawą o infrastrukturze informacji przestrzennej. W roku 2016 opracowany został program budowy infrastruktury informacji przestrzennej⁴⁶, który był sukcesywnie realizowany przez właściwe organy wiodące. Dokument ten został opracowany wspólnie przez 12 wiodących organów określonych w ustawie o infrastrukturze informacji przestrzennej w celu przygotowania programów wdrożeniowych w ramach ich odpowiednich kompetencji. Program wskazywał na konieczne działania legislacyjne, techniczno-wdrożeniowe czy działania organizacyjno-koordynacyjne. Z pewnością prace te należy ocenić pozytywnie, jako krok do określenia i wprowadzenia jednolitych standardów i specyfikacji przy realizacji usług, który pozwoli zachować interoperacyjność i spójność wdrażanej infrastruktury informacji przestrzennej.

⁴⁵ Zob. np. KIEG (Krajowa Integracja Ewidencji Gruntów) – usługa zapewniająca możliwość wygenerowania mapy ewidencji gruntów i budynków dla dowolnego obszaru kraju. ULDK (Usługa Lokalizacji Działek Katastralnych) – usługa do lokalizacji działek ewidencyjnych. Umożliwia lokalizację przestrzenną wskazanej działki na podstawie jej identyfikatora lub na podstawie współrzędnych X, Y dowolnego punktu leżącego w jej wnętrzu (więcej na stronie www.dane.gov.pl). Portal e-zabytek (zabytki historyczne) łączy się z europejskim portalem EUROPEANA (www.europeana.eu). Pozwala to na połączenie danych i analiz przestrzennych tworzonych przez inne instytucje (również zagraniczne) publikujące informacje o polskim dziedzictwie narodowym.

⁴⁶ http://www.radaiip.gov.pl/__data/assets/pdf_file/0015/34602/ProgramBudowyIIPv1_0.pdf [dostęp: 20.02.2020 r.].

Bibliografia

- Bober J., Hausner J., Izdebski H. i in., *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Kraków 2013, http://www.msap.uek.krakow.pl/doki/publ/raport_dysfunkcje.pdf [dostęp: 10.12.2019 r.].
- Budowa krajowej infrastruktury danych przestrzennych w Polsce. Harmonizacja baz danych referencyjnych*, red. D. Gotlib, A. Iwaniak, R. Olszewski, Wrocław 2006.
- Chmielarz W., *Systemy informatyczne wspomagające zarządzanie. Aspekt modelowy w budowie systemów*, Warszawa 1996.
- Domański R., *Gospodarka przestrzenna. Podstawy teoretyczne*, Warszawa 2007.
- Ficoń K., *Logistyczne systemy informacyjne podstawą budowy informatycznych systemów zarządzania*, w: *Systemy Logistyczne Wojsk*, Warszawa 1998.
- Fajfer P., *Wdrożenie systemu informatycznego – korzyści płynące z użytkowania systemu ERP*, *Organizacja i Zarządzanie* 2011, nr 2.
- Feltynowski M., *System informacji przestrzennej jako narzędzie podejmowania decyzji w gminach – badania wśród pracowników urzędów miast Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego*, *Acta Scientiarum Polonorum Geodesia Descriptio Terrarum* 2012, nr 11 (1).
- Flaga-Gieruszyńska K., *Status danych przestrzennych jako środka dowodowego w postępowaniu cywilnym*, w: *Internet. Informacja przestrzenna. Spatial information*, red. G. Szpor, K. Czaplicki, Warszawa 2018.
- Ganczar M., *Interoperacyjność systemów informacji przestrzennej*, w: *Misja publiczna – Wspólnota – Państwo. Studia z prawa i administracji. Księga dedykowana pamięci Profesora Michała Kuleszy*, t. 2, red. A. Mednis, Warszawa 2016.
- GIS – platforma integracyjna geografii, red. Z. Zwoliński, Poznań 2009.
- Gorzym-Wilkowski W.A., *Gospodarka przestrzenna samorządu terytorialnego. Zarys*, Lublin 2006.
- Haładyj A., *Szersze zastosowanie technologii informatycznych jako przykład globalizacji w prawie ochrony środowiska*, w: *Administracja publiczna wobec procesu globalizacji*, red. M. Rudnicki, M. Jabłoński, Warszawa 2011.
- Jałowiecki B., *Socjologia w gospodarce przestrzennej*, w: *Polskie badania gospodarki przestrzennej*, red. Z. Chojnicki, R. Domański, *Biuletyn KPZK PAN*, z. 146, Warszawa 1990.
- Jankowska M., *Charakter prawny mapy cyfrowej*, Warszawa 2017.
- Jankowska M., Felchner K., *Ustawa o infrastrukturze informacji przestrzennej. Komentarz*, Warszawa 2013 [wyd. el. LEX].
- Kistowski M., Iwańska M., *Systemy informacji geograficznej. Podstawy techniczne i metodyczne. Przegląd pakietów oprogramowania i zastosowań w badaniach środowiska przyrodniczego*, Poznań 1997.

- Kołodziejcki J., *O przyszły kształt polskiej przestrzeni*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1991.
- Kuck J., *Nowoczesne technologie w logistyce*, Warszawa 2013.
- Kukliński A., *Gospodarka przestrzenna i studia regionalne. Problemy dyskusyjne*, Biuletyn KPZK PAN, z. 111, Warszawa 1980.
- Kuraś M., *System informacyjny a system informatyczny – co oprócz nazwy różni te dwa obiekty?*, Zeszyty Naukowe UEK 2009, nr 770.
- Linsenbarth A., Ney B., *Koncepcja Systemu Informacji Przestrzennej w Polsce – stan prac*, w: *Informacja przestrzenna w gospodarce regionalnej*, Warszawa 1999.
- Malisz B., *Gospodarka i polityka przestrzenna*, w: *Planowanie przestrzenne*, red. J. Reguński, Warszawa 1985.
- Miś R., Strzeliński P., Węgiel A., *Systemy informacji przestrzennej w leśnictwie i ochronie środowiska leśnego*, Poznań 2001.
- Niewiadomski Z., *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Warszawa 2002.
- Parysek J.J., *Wprowadzenie do gospodarki przestrzennej*, Poznań 2006.
- Przybył D., *Informatyczne systemy zarządzania*, Zeszyty Naukowe Politechniki Poznańskiej. Budowa Maszyn i Zarządzanie Produkcją 2006, nr 3.
- Stec M., Grzebyk M., *Systemy informacji przestrzennej w administracji publicznej – ocena realizacji zadań ustawowych*, *Modern Management Review* 2017, t. 22, nr 24 (4).
- Szpor G., *Europeizacja prawa w sferze zagospodarowania przestrzennego (Implementacja dyrektywy INSPIRE)*, w: *Europeizacja administracji publicznej*, red. I. Lipowicz, Warszawa 2008.
- Szpor G., *Informacja w zagospodarowaniu przestrzennym. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Katowice 1998.
- Tomlinson R., *Rozważania o GIS*, Warszawa 2008.
- Walasek J., *Projektowanie systemu informacyjnego organizacji*, Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Transport 2015, z. 87.
- Witkowski J., *Zarządzanie łańcuchem dostaw. Koncepcje. Procedury. Doświadczenia*, Warszawa 2010.
- Wysocka E., Koziński J. i in., *Wpływ społeczeństwa informacyjnego na zagospodarowanie przestrzenne*, Warszawa 2003.
- Zacharczuk P., *Prawo zagospodarowania przestrzennego*, w: *Encyklopedia prawa administracyjnego*, red. S. Wrzosek, M. Domagała, A. Haładaj, Warszawa 2010.
- Zawadzki S.M., *Podstawy planowania regionalnego*, Warszawa 1969.

Streszczenie

Artykuł zawiera rozważania na temat infrastruktury informacji przestrzennej. Celem publikacji jest wskazanie, w jakim stopniu wdrożono przepisy unijne

w zakresie infrastruktury informacji przestrzennej w Polsce. W zasadzie wszystkie obszary działalności administracji publicznej na szczeblu krajowym, jak i samorządowym wiążą się w mniejszym lub większym stopniu z wykorzystaniem danych przestrzennych. W artykule omówiono pojęcia: dane przestrzenne, system informacji przestrzennej. Ponadto zwrócono uwagę na prace Unii Europejskiej nad zwiększeniem integracji systemów informacji przestrzennej, a także dokonano analizy polskich przepisów prawnych w tym zakresie. Przedstawiono i oceniono stan obecny w zakresie wdrażania infrastruktury informacji przestrzennej.

Słowa kluczowe: dane przestrzenne, infrastruktura informacji przestrzennej, system informacyjny, usługi sieciowe

IMPLEMENTATION OF THE INSPIRE DIRECTIVE INTO NATIONAL LEGAL ORDER IN THE FIELD OF INFRASTRUCTURE FOR SPATIAL INFORMATION

Summary

The subject of this article is the discussion of infrastructure for spatial information. The main aim of this paper is to identify how EU regulations in the field of infrastructure for spatial information have been implemented in Poland. All areas of public administration activities at the national and local government level are more or less related to the use of spatial data. The article discusses the concepts of: spatial data, spatial information system. The article focuses on the work of the European Union on increasing the integration of spatial information systems, and analyzes national legal provisions in this area. This paper presents and assesses the current state of implementation of infrastructure for spatial information.

Key words: spatial data, infrastructure for spatial information, public sector information, network services

ВНЕДРЕНИЕ ДИРЕКТИВЫ INSPIRE В НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПРАВОВОЙ ПОРЯДОК В ОБЛАСТИ ПОСТРОЕНИЯ ИНФРАСТРУКТУРЫ ПРОСТРАНСТВЕННОЙ ИНФОРМАЦИИ

Резюме

В статье рассматриваются вопросы инфраструктуры пространственной информации. Цель исследования – показать, в какой степени правила

Европейского Союза в области инфраструктуры пространственной информации были внедрены в Польше. В принципе, все сферы деятельности государственного управления как на уровне государства, так и местного самоуправления в большей или меньшей степени связаны с использованием пространственных данных. В статье рассматриваются понятия: пространственные данные, пространственная информационная система. Кроме того, внимание было уделено работе Европейского Союза по увеличению интеграции пространственных информационных систем, а также был проведен анализ польского законодательства в этой области. Автором было представлено и оценено текущее состояние внедрения инфраструктуры пространственной информации.

Ключевые слова: пространственные данные, инфраструктура пространственной информации, информационная система, сетевые услуги

