

Opinia Polskiego Towarzystwa Informatycznego do projektu ustawy o Infrastrukturze Informacji Przestrzennej.

W przedstawionym do zaopiniowania projekcie ustawy o Infrastrukturze Informacji Przestrzennej można wyróżnić kilka istotnych części:

(1)

Część pierwszą stanowią rozdziały od 1 do 6. Jest to - w znacznej mierze – przepisanie wprost Dyrektywy 2007/2/WE Parlamentu Europejskiego (PE) i Rady Unii Europejskiej (RUE) z dn. 14.03.2007 r. (tzw. Dyrektywa INSPIRE).

Na tym tle rodzą się istotne wątpliwości, wynikające z faktu, iż Dyrektywy mają z natury charakter ramowy i wymagają dostosowania do porządku prawnego krajowego, w tym przypadku polskiego porządku prawnego oraz implementacji w postaci ustawy. Wydaje się, że to zadanie nie zostało przeprowadzone w sposób właściwy:

Niektóre punkty trochę zmieniono w stosunku do brzmienia Dyrektywy, nadając im dość „dyskusyjne” brzmienie, np.:

- Art. 2.: *„Ustawa nie narusza praw własności intelektualnej organów publicznych.”*

(w Dyrektywie INSPIRE jest:

Art. 2 ust. 2.: *„Niniejsza dyrektywa nie wpływa na istnienie lub tytuł prawny do praw własności intelektualnej organów publicznych.”*)

Sformułowanie z polskiego projektu sugeruje, że ustawa nie wpływa na prawa własności intelektualnej organów publicznych tzn. *a contrario* może wpływać na prawa innych podmiotów tzn. autorów lub wykonawców, licencjodawców etc. Intencją ustawodawcy europejskiego było zagwarantowanie nienaruszalności praw a w szczególności organów publicznych związanych z wprowadzaniem tej dyrektywy.

- Art. 4, ust. 2. *„Przepisy niniejszej ustawy mają zastosowanie do wersji źródłowej zbioru danych przestrzennych.”*

(w Dyrektywie INSPIRE jest:

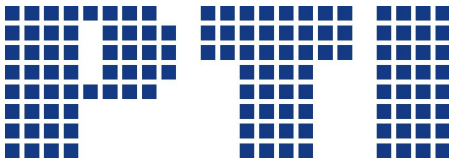
Art. 4 ust. 2.: *„W przypadkach, kiedy większa liczba identycznych zestawów danych jest w posiadaniu bądź jest przechowywana w imieniu różnych organów publicznych, niniejsza dyrektywa ma zastosowanie jedynie do wersji referencyjnej, z której uzyskano pozostałe kopie.”*)

Proponowana przez GGK wersja zawęża stosowanie ustawy np. w sytuacji, gdy nie istnieje wersja źródłowa a jedynie kopia nie będzie stosować się ustawy.

Przewidziana w projekcie ustawy Rada ogranicza się w znacznym stopniu do środowiska geodetów i statystów. Dziwi brak w składzie przedstawicieli resortów ekonomicznych, skoro ma być Infrastruktura narzędziem modernizacji gospodarki i motorem rozwoju przestrzennego. tj. gospodarki, infrastruktury np., jako narzędzie wykorzystywane w budowie dróg i infrastruktury kolejowej etc. a zwłaszcza ministra odpowiedzialnego za informatyzację. W Radzie powinni też zasiadać przedstawiciele organizacji informatycznych i samorządu gospodarczego skoro informatyka ma być głównym narzędziem osiągania celów.

Bezskrytycznie zacytowano definicje z polskiego tłumaczenia dyrektywy INSPIRE bez uwzględnienia specyfiki krajowej oraz precyzji wymaganej przy stanowieniu aktów prawnych. Na aspekt ten zwraca uwagę prof. J. Gaździcki (w opracowaniu *„Problematyka transpozycji dyrektywy INSPIRE do prawa polskiego”*, str. 2):

„Dane przestrzenne definiuje się, jako wszelkie dane odnoszące się bezpośrednio lub pośrednio do określonego położenia lub obszaru geograficznego [...] Definicja ta jest bardzo ogólna, co stwarza potrzebę jej uszczegółowienia przy tworzeniu aktów prawa.”



Prowadzi to do tego, iż każdy system używany w administracji publicznej ma wejść w Infrastrukturę Informacji Przestrzennej, bowiem każdy niemal zawiera dane przestrzenne tzn. odnoszące się bezpośrednio lub pośrednio do określonego obszaru przestrzennego np. poprzez to, że zawierają dane o miejscu zamieszkania lub siedzibie tak jak np. PESEL czy KEP.

W części 1 nie przewidziano możliwości wydania przepisów wykonawczych związanych z przepisami dotyczącymi infrastruktury informacji przestrzennej.

W szczególności nie przewidziano takiej możliwości dla ministra odpowiedzialnego za koordynację tworzenie, utrzymanie i rozwijanie infrastruktury.

Za niezrozumiały należy uznać art. 19 – w szczególności, co oznacza zapis „*udział organów administracji publicznej w infrastrukturze*”? Delegacja do wydania rozporządzenia przez Radę Ministrów powinna określać wyraźnie, co powinno być uregulowane. Pamiętać należy że zadania na jednostki samorządu terytorialnego mogą być nakładane wyłącznie w drodze ustawy.

Generalnie w tej części dokument jest bardzo ogólny, nie doprecyzowuje rozwiązań w stosunku do Dyrektywy INSPIRE, przez co można mieć zasadnicze wątpliwości do zakresu jej stosowania np.:

Projekt ustawy w art. 11 wprowadza wyjątki dot. ograniczeń w dostępie publicznym do danych, które budzą zasadnicze wątpliwości, np. w art. 11 pkt. wprowadzono wyjątek „lub ograniczono do nich dostęp”, do czego się ten wyjątek ma odnosić, w jakim trybie etc. Wyłączenie z pkt. 2 powinno być połączone z pkt. 1, bowiem dotyczy tej samej materii tj. ochrony informacji niejawnych.

Delegacja do ustępu 2 do wydania przepisów wykonawczych, przez Radę Ministrów, nie zawiera tzw. wytycznych ustawowych. Ograniczanie dostępu do danych przestrzennych z powodu „ochrony środowiska” wydaje się być absurdalne i sprzeczne z Konstytucją.

Wyrażony w art. 14 obowiązek uzgadniania rozwiązań technicznych z Ministrem ds. informatyzacji powinien odnosić się do usług publicznych, a nie handlu elektronicznego, co widnieje projekcie. Minister ds. informatyzacji nie posiada żadnego wpływu na usługi handlu elektronicznego, które podlegają zasadom rynkowym, kc itp.

Projekt abstrahuje zupełnie od dorobku prawnego wprowadzonego ustawą o informatyzacji podmiotów realizujących zadania publiczne wraz ze zmienianymi nią ustawami w odniesieniu do przyjętej terminologii, wprowadzanymi minimalnymi standardami w tym tworzenia metadanych. Projekt tylko zdawkowo uznaje systemy za rejestry publiczne w rozumieniu ustawy o Informatyzacji. Nie zawiera żadnych istotnych merytorycznych odwołań zwłaszcza w zakresie konstruowania aktów wykonawczych. Grozi to tworzeniem odrębnych standardów dla sfery informacji przestrzennej, czyli tworzenia kolejnych partykularyzmów resortowych

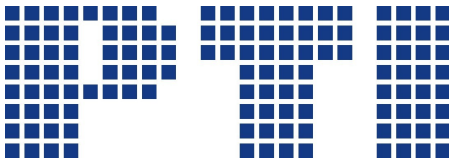
(2)

Część drugą stanowi art. 22 rozdziału 7 który przedstawia propozycją zmian Prawa geodezyjnego i kartograficznego.

Zaproponowane zapisy – pozwalają na wprowadzenie dużych zmian w zakresie systemów, danych i metadanych pozostających w gestii Służby Geodezyjnej i Kartograficznej.

Poza kilkoma szczegółami (w tym związanymi ze zintegrowanym systemem informacji o nieruchomościach) oraz wymogiem zgodności z przepisami dotyczącymi infrastruktury informacji przestrzennej określono, iż dalsze doprecyzowanie Ustawy w tej części ma nastąpić w drodze rozporządzeń...

Niestety nie przedstawiono projektu żadnego z rozporządzeń, hoc zgodnie z zasadami tworzenia projektów ustaw powinny być do niego dołączone projekty podstawowych aktów prawnych, w związku z tym ocena tego fragmentu projektu z pkt. widzenia metodyki tworzenia Systemów Informatycznych i dostosowania istniejących praktycznie nie jest możliwa.



(3)

Część 3 dokumentu stanowią art. 23, 24 i 25.

Część ta jest niedopracowana i nieskończona.

Generalnie wskazano na potrzebę jakiejś, nieokreślonej zmiany Ustawy o statystyce publicznej oraz Prawa ochrony środowiska i ew. innych ustaw, ale bez konkretnych zapisów.

(4)

Część 4 dokumentu stanowi rozdział 8.

W części tej ponownie podjęto próbę nawiązania do Dyrektywy INSPIRE a w szczególności określenia kluczowych dat związanych z jej implementacją – już na gruncie polskim.

Z przedstawionych zapisów, ze względu na liczne błędy lub brak wskazań, trudno wnioskować o terminach.

(np. w ostatnim artykule przedstawione zostały błędne odwołania do art. 20 i 21.)

(5)

Część 5 dokumentu to załączniki 1-3.

Zawartość tych załączników odpowiada zawartości załączników Dyrektywy INSPIRE.

Doprecyzowania wymagają nazwy tych załączników (w przedłożonym brzmieniu 3 wyróżnione załączniki mają identyczne brzmienie (sic!)), oraz wybór określonej metodologii podziału tematów danych przestrzennych, (co ma miejsce w Dyrektywie INSPIRE).

Podsumowanie

Projekt Ustawy w przedłożonym kształcie ma charakter bardzo ogólny, niedoprecyzowany, nieskończony. Istotne rozwiązania szczegółowe mają zostać określone w rozporządzeniach, których propozycje nie zostały przedstawione. Projekt ze względu na liczne błędy, zamarkowane artykuły robi wrażenie nieskończonego i nie spełnia wymagań techniki legislacyjnej. W tej sytuacji nie jest możliwa rzetelna, merytoryczna ocena przedstawionej propozycji. Projekt nie zawiera też przepisów wprowadzających, które określą okresy dostosowawcze dla już istniejących systemów a także wskażą metodę ich przekształcenia. W proponowanym brzmieniu projektodawca naiwnie zakłada, że w dniu wejścia w życie ustawy zostanie stworzona cała przewidziana nią infrastruktura albo, że dotychczasowa ulegnie likwidacji?! Z punktu widzenia wydatkowania środków publicznych, w tym wydanych do tej pory przez Głównego Geodetę Kraju olbrzymich środków z funduszy strukturalnych UE, Phare i innych programów jest to niedopuszczalne.

Przedstawione uzasadnienie dla ustawy należy uznać za bardzo enigmatyczne i niewyjaśniające opisanych wyżej mechanizmów i luk.

Główny Geodeta Kraju nie przedstawia propozycji dojścia do postulowanego stanu docelowego (stan ten nie został również jasno określony). Brak jest również rzetelnej analizy czynników kosztowych oraz sposobu wykorzystania dostępnych zasobów i rozwiązań wypracowanych/powstałych w wyniku dotychczasowych nakładów inwestycyjnych.

Reasumując:

Polskie Towarzystwo Informatyczne opiniuje przedstawiony projekt negatywnie i uważa, że powinien zostać poprawiony, uzupełniony i ponownie w wersji spełniającej wymagania techniki legislacyjnej poddany opiniowaniu.

Warszawa, 2 września 2008 r.