

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:

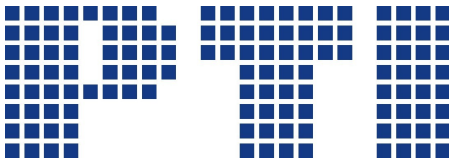
Art. 4 ust. 2.: *„W przypadkach, kiedy większa liczba identycznych zestawów danych jest w posiadaniu bądź jest przechowywana w imieniu różnych organów publicznych, niniejsza dyrektywa ma zastosowanie jedynie do wersji referencyjnej, z której uzyskano pozostałe kopie.”*)

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.

Bezkrytycznie 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 niezrozumiałą 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 w 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

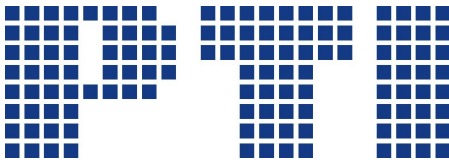
(2)

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.