

Informatyzacja gospodarki przestrzennej w świetle projektowanych przepisów prawnych

prof. dr hab. inż. Bogdan Ney czł. rzecz. PAN
Instytut Geodezji i Kartografii

Wstęp

W referacie wprowadzającym do ubiegłorocznej konferencji GIS W PRAKTYCE (Poznań, 20-21 listopada 2001 r.) przedstawiłem syntetycznie rolę systemów informacji geograficznej w budowie społeczeństwa informacyjnego w Polsce. W szczególności wymieniałem atrybuty GIS w aspekcie informatyzacji gospodarki przestrzennej. W najkrótszym ujęciu tymi atrybutami są: systemowe podejście do informacji przestrzennych, integracja informacji inwentaryzacyjnych i planistycznych, nowoczesność technologiczna, ułatwienie aktualizacji, wysoka przydatność w procesie monitoringu zmian w zagospodarowaniu. Jako pozytywne skutki informatyzacji wskazałem ułatwienie i przyspieszenie powszechnego dostępu ludności do informacji (nie zastrzeżonej) oraz unowocześnienie warsztatowe gospodarki przestrzennej.

Motywy i kierunki oraz przewidywane efekty informatyzacji gospodarki przestrzennej przedstawiłem szerzej w publikacji nt. Społeczeństwo informacyjne - założenia i strategia; aspekty przestrzenne, zamieszczonej w periodyku Człowiek i Środowisko, z 25 (4) z 2001 r.

Obecnie, w roku 2002, zaistniały nowe okoliczności dla informatyzacji gospodarki przestrzennej. Pierwsza z nich, to powierzenie Ministrowi Nauki kierowania - oprócz działu nauka - również dziełem administracji rządowej informatyzacja. Nastąpiło to z dniem 1 lipca 2002. Zgodnie w ustawą z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, do zakresu działania Ministra Nauki jako ministra właściwego do spraw informatyzacji należą sprawy:

- 1) infrastruktury informatycznej oraz systemów i sieci teleinformatycznych;
- 2) technologii i technik informacyjnych oraz standardów informatycznych;
- 3) informatyzacji administracji rządowej i samorządowej;
- 4) wspierania inwestycji w dziedzinie informatyki;
- 5) edukacji informacyjnej oraz usług teleinformatycznych i multimedialnych;
- 6) zastosowań informatyki w społeczeństwie informacyjnym, w szczególności w gospodarce, bankowości, edukacji;
- 7) realizacji zobowiązań międzynarodowych Rzeczypospolitej Polskiej w dziedzinie informatyzacji.

Z nowymi obowiązkami Ministra Nauki łączy się zmiana w strukturze urzędu Komitetu Badań Naukowych, polegająca na utworzeniu dwóch nowych departamentów. Departament Systemów Informatycznych Administracji Publicznej będzie odpowiedzialny m. in. za budowę systemów informatycznych i ich audyt, ustalanie standardów informatycznych, zastosowania informatyki, w szczególności stosowanie podpisu elektronicznego. Departament Promocji Społeczeństwa Informacyjnego będzie zajmować się tym wszystkim, co kryje się pod jego nazwą, a m. in. edukacją informacyjną, realizacją programu eDemokrajca i funkcjonowaniem portali internetowych, zapewniających dostęp do informacji publicznej. Aktualnie w sprawach informatyzacji zastępuje Ministra Nauki podsekretarz stanu pan Wojciech Szewko.

Drugą okolicznością, jest projekt ustawy o informatyzacji działalności organów władzy publicznej. Projekt ten przedstawiam na podstawie jego tekstu opatrzonego datą 30 września 2002 r. oraz datą ostatniej modyfikacji 7 października 2002 r., umieszczonego przez KBN w Internecie.

Przedmiot ustawy o informatyzacji; główne definicje i warunki

Przedmiotem ustawy są podstawowe zasady tworzenia i eksploatacji systemów teleinformatycznych używanych przez organy władzy publicznej oraz jest nim również zapewnienie zgodności tych systemów. Do przedmiotu ustawy należą ponadto: sposoby realizacji strategicznych zadań państwowych w zakresie informatyzacji oraz zasady

elektronicznej obsługi dokonywanej przez organy władzy publicznej. Ustawa, w związku z tym, określa organy administracji rządowej właściwe w sprawach informatyzacji.

Definicje ustawowe (wg. projektu ustawy):

System teleinformatyczny - zespół współpracujących ze sobą urządzeń informatycznych i oprogramowania, zapewniający wytwarzanie, gromadzenie, przechowywanie i przetwarzanie oraz odbieranie i wysyłanie informacji poprzez sieci telekomunikacyjne za pomocą właściwego dla danego rodzaju sieci urządzenia końcowego.

System teleinformatyczny o publicznym zastosowaniu - system teleinformatyczny używany albo który ma być używany przez jednostki organizacyjne wymienione (taksatycznie) w ustawie. Są to m. in.:

- ~ urzędy ministrów i komitetów, których przewodniczący wchodzi w skład Rady Ministrów oraz urzędy centralnych organów administracji rządowej,
- ~ państwowe jednostki organizacyjne podległe naczelnym lub centralnym organom administracji rządowej albo nadzorowane przez te organy,
- ~ sądy i jednostki organizacyjne prokuratury,
- ~ regionalne izby obrachunkowe,
- ~ urzędy wojewódzkie oraz komendy, inspektoraty i inne jednostki organizacyjne, stanowiące aparat pomocniczy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich oraz powiatowych,
- ~ urzędy organów administracji niespolonej,
- ~ biura podmiotów wykonujących zadania administracji rządowej na podstawie umowy lub porozumienia,
- ~ urzędy marszałkowskie, starostwa powiatowe, urzędy gmin oraz biura związków jednostek samorządu terytorialnego, a także jednostki organizacyjne utworzone przez związki jednostek samorządu terytorialnego.

Elektroniczny nośnik informacji - jakikolwiek nośnik, na którym można zapisywać, przekazywać i odtwarzać informacje za pomocą elektronicznych, optycznych lub analogowych środków przekazu,

Urządzenie teletransmisyjne - urządzenie elektryczne, analogowe, optyczne lub elektroniczne, służące do nadawania, przesyłania lub odbierania informacji,

Elektroniczna obsługa - wykonywanie zadań przez organy władzy publicznej za pomocą elektronicznych środków porozumiewania się na odległość,

Projekt informatyczny - zespół działań zmierzających do zbudowania lub modernizacji systemu, którego elementem jest system teleinformatyczny, realizowanych w sposób spójny i zgodnie z zatwierdzonym dokumentem określającym ten produkt.

Projekt ustawy wymaga, aby systemy teleinformatyczne o publicznym zastosowaniu używane przez organy władzy publicznej umożliwiały:

- ~ wymianę informacji między organami władzy publicznej i innymi podmiotami krajowymi;
- ~ elektroniczną obsługę dokonywaną przez organy władzy publicznej;
- ~ wymianę informacji między organami władzy publicznej;
- ~ wymianę informacji z organami innych państw i organizacji międzynarodowych oraz innymi podmiotami zagranicznymi.

Według projektu ustawy systemy teleinformatyczne o publicznym zastosowaniu używane przez organy władzy publicznej powinny odpowiadać wspólnym dla tych systemów standardom obejmującym:

- ~ techniczne wymogi budowy urządzeń informatycznych i ich konfiguracji oraz budowy sieci teleinformatycznych,
- ~ parametry stosowanego oprogramowania oraz format zapisu informacji,
- ~ zasady wymiany i udostępniania informacji pomiędzy organami władzy publicznej,
- ~ procedury eksploatacji urządzeń informatycznych i sieci teleinformatycznych, w tym procedury transmisji danych,
- ~ techniczne i organizacyjne wymagania bezpieczeństwa systemów teleinformatycznych. Standardy ma określać Minister Nauki (właściwy do spraw informatyzacji).

Strategiczny plan informatyzacji państwa

Plan ten, przewidziany w projekcie ustawy o informatyzacji, ma określać kierunki rozwoju systemów teleinformatycznych o publicznym zastosowaniu oraz projekty informatyczne o podstawowym znaczeniu dla państwa. Plan ma być opracowywany przez Ministra Nauki i przyjmowany, w drodze uchwały, przez Radę Ministrów oraz aktualizowany stosownie do potrzeb i możliwości.

Plan ma zawierać:

- ˘ zestawienie i ocenę aktualnego stanu systemów teleinformatycznych o publicznym zastosowaniu,
- ˘ projekty rozwoju systemów teleinformatycznych,
- ˘ zestawienie głównych i sektorowych projektów informatycznych, związanych z priorytetami,
- ˘ zestawienie podstawowych zamówień publicznych związanych z projektami informatycznymi głównymi i sektorowymi,
- ˘ zestawienie projektów naukowych i rozwojowych związanych z projektami informatycznymi, finansowanych w całości lub częściowo ze środków publicznych,
- ˘ szacunkowe koszty realizacji tych projektów,
- ˘ program działań w zakresie edukacji informatycznej społeczeństwa,
- ˘ zasady strategicznej współpracy technologicznej w dziedzinie informatyzacji.

Główne i sektorowe projekty informatyczne dotyczą przedsięwzięć informatycznych o kluczowym znaczeniu dla funkcjonowania państwa, realizowanych przez organy władzy publicznej. Projekty główne mają być ustanawiane przez Radę Ministrów na wniosek Ministra Nauki. Będą określać m. in. źródła finansowania i okresy realizacji. Projekty sektorowe będą ustanawiać ministrowie właściwi dla określonych działów administracji rządowej, po zasięgnięciu opinii Ministra Nauki. Projekty główne i sektorowe przewidywane na okres ponad jednego roku mogą być ustanawiane, za zgodą Rady Ministrów, jako programy wieloletnie.

W projekcie omawianej ustawy zawarte są szczególne zasady dotyczące stosowania zamówień publicznych na prace objęte przepisami ustawy o informatyzacji.

Ewidencje i rejestry urzędowe

W aspekcie gospodarki przestrzennej szczególnie interesujące są projektowane przepisy prawne, dotyczące administracji publicznej i prowadzonych przez nią ewidencji i rejestrów.

Projekt ustawy o informatyzacji nakłada na Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji obowiązek określania, w porozumieniu z Ministrem Nauki, rodzaju spraw, które mogą być załatwiane przez urzędy organów administracji publicznej w drodze obsługi elektronicznej, jednak przy dopuszczeniu dotychczasowych, konwencjonalnych form. Minister SWiA ma równocześnie ustalić struktury i zasady budowy zapisów elektronicznych, stosowanych przy załatwianiu tych spraw oraz warunki organizacyjno-techniczne przekazywania dokumentów związanych z tymi sprawami. Projekt ustawy stanowi, iż ewidencje i rejestry urzędowe, prowadzone przez jednostki organizacyjne na podstawie odrębnych przepisów, prowadzi się również z wykorzystaniem systemów teleinformatycznych, przy czym standardy jakim muszą odpowiadać te systemy będą określone, w drodze rozporządzenia, przez Ministra Nauki.

Minister nadzorujący jednostkę organizacyjną prowadzącą ewidencję lub rejestr urzędowy określa, w porozumieniu z Ministrem Nauki, w trybie rozporządzenia, następujące sprawy:

- ˘ sposób prowadzenia i wzór ewidencji albo rejestru oraz struktury i zasady budowy stosowanych w nich zapisów elektronicznych,
- ˘ tryb dostarczania danych do tej ewidencji albo rejestru za pośrednictwem urządzeń teletransmisyjnych oraz z wykorzystaniem elektronicznych nośników informacji, a także formę urzędowego poświadczenia odbioru tych danych przez właściwą jednostkę organizacyjną,
- ˘ warunki udostępniania danych z tej ewidencji albo rejestru za pośrednictwem urządzeń teletransmisyjnych oraz z wykorzystaniem elektronicznych nośników informacji, sposób występowania o udostępnienie danych oraz sposób

dokumentowania udostępniania danych.

Projekt ustawy przewiduje, iż korespondencja między organami władzy publicznej, związana z załatwianiem spraw należących do ich zakresu działania, może być prowadzona za pośrednictwem urządzeń teletransmisyjnych lub z wykorzystaniem elektronicznych nośników informacji. Struktura i budowa zapisów elektronicznych korespondencji między organami władzy publicznej oraz warunki organizacyjno-techniczne tej korespondencji będą określone w drodze rozporządzenia przez Ministra SWiA w porozumieniu z Ministrem Nauki. Systemy teleinformatyczne o publicznym zastosowaniu istniejące w dniu wejścia w życie projektowanej ustawy o informatyzacji, mogą funkcjonować na dotychczasowych zasadach. Natomiast ich modyfikacja będzie już poddana regułom dotyczącym głównych i sektorowych projektów informatycznych oraz standardom wynikającym z omawianej ustawy.

Projekty innych ustaw

Z punktu widzenia gospodarki przestrzennej kluczową rolę ma projektowana nowa ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Ma ona zastąpić obecnie obowiązującą ustawę o zagospodarowaniu przestrzennym z 7 lipca 1994 r. Projekt nowej ustawy jest obecnie przedmiotem prac legislacyjnych. Jest charakterystyczne, iż projekt ten w pełni abstrahuje od informatyzacji w duchu uprzednio omówionej ustawy, a nawet robi wrażenie, że jego Autorzy nie zauważają postępu technologicznego w sporządzaniu i prezentacji dokumentów planistycznych w dziedzinie gospodarki przestrzennej, poza uwzględnieniem materiałów teledetekcyjnych. Tymczasem przedmiotem projektowanej ustawy jest szereg dokumentów planistycznych, które - ze względu na ich rolę w działalności organów władzy publicznej - powinny być poddane informatyzacji.

Wymieniam te dokumenty:

- ∨ studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy;
- ∨ lokalny plan zagospodarowania przestrzennego gminy (zastępuje dotychczasowy plan miejscowy);
- ∨ plan zagospodarowania przestrzennego województwa;
- ∨ koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju;
- ∨ programy zadań rządowych;
- ∨ rejestr programów zadań rządowych;
- ∨ rejestr wydanych decyzji o ustaleniu lokalizacji;
- ∨ decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu;
- ∨ rejestr decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu;
- ∨ prognoza oddziaływania lokalnego planu zagospodarowania przestrzennego na środowisko.

Również w projektach aktów wykonawczych do omawianej ustawy nie ma śladów informatyzacji - w sensie intencyjnym. Chodzi o dwa następujące akty:

- ∨ rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie szczegółowych zasad sporządzania studium uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego gminy i lokalnego planu zagospodarowania przestrzennego wraz z załącznikiem nr 1 zawierającym wzory oznaczeń graficznych i ich nazewnictwo stosowane w tym studium oraz analogicznym załącznikiem nr 2 dotyczącym planu lokalnego;
- ∨ rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie szczegółowych zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego województwa wraz z załącznikiem zawierającym oznaczenia graficzne i ich nazewnictwo stosowane w tym planie.

Istotny ładunek informatyzacji gospodarki przestrzennej jest związany z ustawą prawo geodezyjne i kartograficzne. Projekt zmiany tej ustawy datowanej 17 maja 1989 r. również znajduje się w legislacji. Prawo geodezyjne i kartograficzne reguluje, w myśl tego projektu, m. in. kataster nieruchomości (obecną ewidencję gruntów i budynków), kataster obiektów uzbrojenia terenu, a także krajowy system informacji geograficznej, będący niejako rozwinięciem systemu informacji o terenie. Te trzy ww. instytucje są szczególnie wysoko zaawansowane pod względem informatycznym i prace w tym kierunku, z uwzględnieniem również informatyzacji ksiąg wieczystych (KW), są intensywnie prowadzone. Kataster nieruchomości (instytucja b. stara) w warstwie danych opisowych jest informatyzowany niemal całkowicie, a w warstwie danych geometrycznych

informatyzacja jest wysoce zaawansowana. Wszystkie nowe zbiory katastralne są już prowadzone technikami informatycznymi.

Warto zauważyć, że omówiony wcześniej projekt ustawy o informatyzacji przewiduje zmiany m. in. w ustawie kodeks postępowania administracyjnego z 14 czerwca 1960 r., umożliwiające informatyzację urzędowej korespondencji.

Oto stosowne zapisy:

~ podania (żądania, wyjaśnienia, odwołania, zażalenia) mogą być wnoszone pisemnie, telgraficznie lub za pomocą urządzeń teletransmisyjnych albo z wykorzystaniem elektronicznych nośników informacji, a także ustnie do protokołu;

~ organ administracji publicznej może doręczać pisma również za pośrednictwem urządzeń teletransmisyjnych albo z wykorzystaniem elektronicznych nośników informacji. Doręczenie w taki sposób jest dopuszczalne tylko w przypadku, gdy strona wystąpiła o taką formę doręczenia.

Wnioski i uwagi końcowe

1. Projektowana ustawa o informatyzacji działalności organów władzy publicznej stanowi dobrą podstawę, chociaż nie wystarczającą, do informatyzacji gospodarki przestrzennej, uprawianej przez organy administracji publicznej na wszystkich szczeblach: lokalnym (gminnym, powiatowym), regionalnym (wojewódzkim) i krajowym.

2. Warto zastanowić się nad uzupełnieniem obecnego projektu ww. ustawy o zmiany z niej wynikające jeszcze w innych ustawach oprócz tych, które zostały uwzględnione w końcowej części projektu (artykuły od 24 do 34).

3. Obecny projekt ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym powinien być uzupełniony zapisami uwzględniającymi (i wręcz promującymi) informatyzację dokumentacji planistyczno-przestrzennej.

4. Projekty aktów wykonawczych do ustawy wymienionej w p. 3. należy przeanalizować i - w miarę potrzeby - znowelizować tak, aby spełniały warunki informatyzacji, skoordynowane z projektowaną ustawą o informatyzacji. Szczególną uwagę warto zwrócić na proponowane oznaczenia graficzne w aspekcie grafiki komputerowej.

5. W pracach nad informatyzacją opracowań planistyczno-przestrzennych należy spożytkować znaczące już rezultaty uzyskane w jednostkach naukowo-badawczych, studialno-planistycznych i administracyjnych. Przykładem są m.in. rozwiązania prezentowane na kolejnych edycjach konferencji GIS W PRAKTYCE, m.in. przez Miejską Pracownię Urbanistyczną w Poznaniu.

6. Zakończone w 2002 roku prace nad koncepcją systemu informacji przestrzennej w Polsce (Instytut Geodezji i Kartografii plus cztery jednostki uczelniane i eksperci indywidualni na zamówienie Ministra SWiA, sfinansowane przez KBN) trafiają celnie w zapotrzebowanie społeczne wyrażone programem budowy społeczeństwa informacyjnego i projektem ustawy o informatyzacji działalności organów władzy publicznej.

7. Obecny etap budowy społeczeństwa informacyjnego w Polsce powinien być spożytkowany również jako bodziec do efektywnego wykonania prac koncepcyjno-programowych nad systemem katastru nieruchomości.

8. Sądzę, że program informatyzacji gospodarki przestrzennej w Polsce powinien być przedmiotem uzgodnień zespołu międzyresortowego, stosownie do zapisów kompetencyjnych projektu ustawy o informatyzacji, powołanego przez Ministrów: Infrastruktury (Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, Główny Geodeta Kraju), Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Nauki.