

BEATA STELMACH-FITA

Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie, Polska
Pedagogical University of Cracow, Poland

Europejskie źródła danych w zakresie zagospodarowania przestrzennego: potrzeby i ograniczenia

European Sources of Spatial Data on Land Use: Needs and Constraints

Streszczenie: Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, zawarta w komunikacie Komisji Europejskiej pt. *Europa 2020* (Strategia Europa 2020, 2010), przedstawia wizję gospodarki rynkowej Europy w XXI wieku odnoszącej pełne korzyści gospodarcze i społeczne. Jedną z inicjatyw strategii Europa 2020, zawartych w komunikacie Komisji pt. *Europejska Agenda Cyfrowa* (Komunikat Komisji..., 2010a), przyznaje doniosłą rolę poprawie standardów w dziedzinie technologii informacyjno-komunikacyjnych dla zapewnienia interoperacyjności aplikacji, usług i produktów, mając na względzie zmniejszenie fragmentaryzacji rynku cyfrowego, a jednocześnie promowanie innowacji i konkurencji. Z kolei inną inicjatywą tej strategii, zawartą w komunikacie zatytułowanym *Zintegrowana polityka przemysłowa w erze globalizacji. Konkurencyjność i zrównoważony rozwój na pierwszym planie* (Komunikat Komisji..., 2010b), wzywa Europę do rozwijania systemu standardów, który spełniałby oczekiwania zarówno uczestników rynku, jak i europejskich władz publicznych, promując jednocześnie wpływy Europy wykraczające poza jednolity rynek w globalnej gospodarce. Ogólnym celem agendy cyfrowej jest zapewnienie korzyści gospodarczych i społecznych z jednolitego rynku cyfrowego w oparciu o szybki i ultraszybki internet oraz interoperacyjne aplikacje. Autorka zwraca uwagę na potrzeby i ograniczenia związane z pozyskiwaniem zestandaryzowanych źródeł i usług danych przestrzennych dotyczących zagospodarowania przestrzennego w warunkach polskich, prezentując swoje wyniki badań jakościowych, wywiady pogłębione z polskimi ekspertami szkolącymi, specjalistami GIS, planistami przestrzennymi, przeprowadzone w latach 2011–2013, na tle doświadczeń innych krajów, w tym Wielkiej Brytanii, Holandii i Republiki Czeskiej.

Abstract: The Europe 2020 strategy, defined in the Communication from the Commission entitled Europe 2020 is: a strategy for smart, sustainable and inclusive growth that sets out a vision of Europe's social market economy for the 21st century enjoying the full economic and social benefits of a digital society. One of the initiatives of the Europe 2020 strategy, set out in the Communication from the Commission entitled A Digital Agenda for Europe, gives a prominent role to improved standard setting in the field of information and communication technologies (ICT) to ensure interoperability between ICT applications, services and products with a view to reducing fragmentation of the digital single market while at the same time promoting innovation and competition. Another initiative of the Europe 2020 strategy, set out in the Communication from the Commission entitled An Integrated Industrial Policy for the Globalisation Era – Putting Competitiveness and Sustainable at Centre Stage, calls on Europe to develop a standards system

that meets the expectations of both market players and European public authorities while also promoting European influence beyond the single market in the globalised economy. The overall aim of the Digital Agenda is to deliver sustainable economic and social benefits from a digital single market based on fast and ultra fast Internet and interoperable applications. The author draws attention to the needs and limitations associated with spatial data services on the theme of "Land Use: in Polish conditions, presenting results of her qualitative research, in-depth interviews among Polish experts trainers, specialists in GIS, spatial planners, conducted in 2011–2013 against the background of the experiences of other countries, including Britain, the Netherlands and the Czech Republic.

Słowa kluczowe: administracja publiczna; bazy i usługi danych przestrzennych; geoinformacja; integracja danych; przedsiębiorcy; samorząd terytorialny; zagospodarowanie przestrzenne

Keywords: entrepreneurs; geo-information; Land Use; local government; public administration; spatial databases and services

Otrzymano: 10 kwietnia 2017

Received: 10 April 2017

Zaakceptowano: 13 lipca 2017

Accepted: 13 July 2017

Sugerowana cytacja / Suggested citation:

Stelmach-Fita, B. (2017). Europejskie źródła danych w zakresie zagospodarowania przestrzennego: potrzeby i ograniczenia. *Prace Komisji Geografii Przemysłu Polskiego Towarzystwa Geograficznego*, 31(3)185–203. <https://doi.org/10.24917/20801653.313.12>

WSTĘP

Omawiane zagadnienia dotyczą problemów z implementacją w Polsce przywołanych poniżej dwóch dyrektyw regulujących kwestie dostępności informacji przestrzennej, dokumentów sektora publicznego w zakresie zagospodarowania przestrzennego.

Inspiracją do napisania artykułu była lektura raportu referencyjnego JRC *Model koncepcyjny rozwijania specyfikacji interoperacyjności w infrastrukturach danych przestrzennych* (Toth, Portele, Lilert, Lutz, Nunes de Lima, 2012), który w przystępny sposób przybliżył zagadnienia poszukiwań rozwiązań dla interoperacyjności i harmonizacji zbiorów danych przestrzennych, w tym odnoszących się do 34 tematów danych przestrzennych dyrektywy 2007/2/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 14 marca 2007 r. (INSPIRE). Jednym z tematów jest zagospodarowanie przestrzenne¹.

Współcześnie informacje geograficzne są gromadzone, przetwarzane i wykorzystywane w tak zróżnicowanych obszarach, jak hydrologia, łagodzenie skutków klęsk żywiołowych, statystyka, zdrowie publiczne, geologia, obrona cywilna, rolnictwo, ochrona przyrody i wiele innych. Wyzwania związane z brakiem dostępności, jakością, organizacją i współdzieleniem informacji przestrzennej są powszechne w wielu politykach i działaniach, a natknąć się na nie można na różnych szczeblach władzy publicznej w Europie (Toth, Portele, Lilert, Lutz, Nunes de Lima, 2012).

Wspomniana dyrektywa podejmuje środki dotyczące tych wyzwań poprzez ustanowienie Infrastruktury Informacji Przestrzennej (IIP) we Wspólnocie Europejskiej dla polityk środowiskowych lub polityk i działań mających wpływ na środowisko. Ponadto uzupełnieniem sformalizowanej IIP są krajowe infrastruktury danych przestrzennych (Spatial Data Infrastructures, SDI), które są w coraz większym stopniu powiązane

¹ Terytorium charakteryzowane ze względu na jego obecny lub przyszły wymiar funkcjonalny lub przeznaczenie społeczno-gospodarcze (np. mieszkaniowe, przemysłowe, handlowe, rolnicze, leśne, wypoczynkowe).

i zintegrowane z systemami rozwijanymi w kontekście e-rządu. Istotnym czynnikiem stymulującym tę ewolucję jest Agenda Cyfrowa dla Europy, która rekomenduje „ustanowienie wspólnego wykazu usług transgranicznych, które umożliwią przedsiębiorcom i obywatelom niezależne funkcjonowanie lub działalność w całej UE oraz utworzenie systemów wzajemnego uznawania tożsamości elektronicznej” (Annoni, 2011).

O działaniach Agendy, istotnych dla tworzenia, przekształcania, rozbudowy wspomnianych infrastruktur pisze A. Annoni (2011), wymieniając m.in.: obszar I – jednolity rynek cyfrowy; działania 3 – otwarcie zasobów danych publicznych dla ponownego wykorzystania; obszar II – interoperacyjność i normy; działania: 21 – zaproponowanie legislacji na temat interoperacyjności technologii informacyjno-komunikacyjnych (TIK); 22 – promowanie zasad przyjmowania standardów (uwzględnienie relatywnych kosztów do alternatywnych rozwiązań technicznych); 23 – wydanie wytycznych standardyzacji i zamówień publicznych TIK; 24 – przyjęcie strategii i ram interoperacyjności europejskiej; obszar VII – TIK dla wyzwań społecznych; działania: 84 – wspieranie transgranicznych usług e-administracji w ramach jednolitego rynku; 85 – przegląd dyrektywy dotyczącej publicznego dostępu do informacji na temat środowiska. E-usługi administracji miały oferować oszczędny sposób uzyskania lepszych usług przez każdego obywatela i każde przedsiębiorstwo oraz opartą na uczestnictwie, otwartą i przejrzystą administrację.

W komunikacie Komisji zatytułowanym *W kierunku interoperacyjności dla europejskich usług publicznych* przewidywano, że społeczność INSPIRE wprowadzi nowe usługi i narzędzia, które będą mogły być ponownie wykorzystane w innych sektorach mających do czynienia z lokalizacją i usługami geoinformacyjnymi. Ideałem miało być przyjęcie specyfikacji INSPIRE jako standardów międzynarodowych dla usług lokalizacyjnych, w rezultacie stymulujących rozwój różnych inwestycji.

O ile wytyczne techniczne dyrektywy INSPIRE z 2007 roku wprowadzają obowiązek stosowania sztywnych reguł formalnych dotyczących harmonizacji i interoperacyjności zbiorów danych przestrzennych dla 34 tematów, o tyle dyrektywa w sprawie ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego z 2003 roku² (aktualizacja w 2013 roku) pozostawia w tym zakresie więcej dowolności co do formatu udostępniania dokumentów. Mówi o tym zapis w rozdziale III *Warunki ponownego wykorzystania*, art. 5 *Dostępne formaty*: „1. Organy sektora publicznego udostępniają swoje dokumenty w jakimkolwiek istniejącym formacie lub języku, a jeżeli jest to możliwe i w stosownych przypadkach – w formacie otwartym przeznaczonym do odczytu komputerowego wraz z metadanymi. W miarę możliwości zarówno format, jak i metadane powinny być zgodne z otwartymi standardami formalnymi”. Uwolnienie danych przestrzennych z administracji publicznej dotyczących rejestrów decyzji lokalizacyjnych wydawanych na różnych poziomach zarządzania jest jak najbardziej technicznie możliwe³ oraz można je zaliczyć do owych „stosownych przypadków” ze względu na wagę tych informacji (dotyczą polityki przestrzennej, która jest integralnym elementem polityki rozwoju całego kraju).

Ponadto coraz więcej autorów pisze na temat zapotrzebowania użytkowników na większą liczbę typów zbiorów danych przestrzennych niż określone w sztywnych

² Wcześniej dyrektywa 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego (tzw. Re-use).

³ Przykładowo powiat miński udostępnia mapy lokalizacji decyzji pozwoleń na budowę w usługach WMS, WFS.

regułach INSPIRE. W. Izdebski (2015) poza Infrastrukturą Informacji Przestrzennej dla potrzeb użytkowników rekomenduje poszerzenie liczby udostępnianych zbiorów danych przestrzennych w ramach Krajowej Infrastruktury Danych Przestrzennych. M. Hanzl (2006) pisała ponad 10 lat temu o utrudnieniach i kosztownym opracowywaniu dokumentów planistycznych, zlecanych przez urzędy gmin urbanistom – przedsiębiorcom ze względu na brak dostępu do map lokalizacji decyzji z danego obszaru. Nadal decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu czy o pozwoleniu na budowę przekazywane są przez gminy w formie papierowej, a decyzje z innych poziomów zarządzania czasami nie są w ogóle udostępniane – projektant (przedsiębiorca), któremu zleca się opracowanie planistyczne, ma sam ustalać, czy są wydane, czy nie i próbować je wydobywać z administracji z różnym skutkiem. Ponadto nikt nie kontroluje, czy przekazywane są kopie wydawanych decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego do organu wyższego stopnia. O kłopotliwym dorobku papierowych planów i tego typu decyzji pisała B. Brzuchowska (2003), a za nią B. Stelmach-Fita (2011; 2014). Autorka artykułu obawia się, że jednostkom samorządu terytorialnego nie będzie opłacało się sporządzać opracowań planistycznych, urbanistom – podejmować ich wykonania, a inwestorom – ryzykować udział w nieprzewidywalnym procesie inwestycyjnym, o którym informacja jest ukryta w rejestrach publicznych (czasami udostępniana na stronach Biuletynu Informacji Publicznej). Powszechne udostępnianie zbiorów danych przestrzennych (zbiorów lokalizacji decyzji, zasięgów planów) w zestandaryzowanych usługach sieciowych rozwiązałyby dużo problemów z tym związanych.

W kontekście określonej problematyki badawczej postawiono pytania badawcze:

Czy istnieje problem związany z identyfikacją zbiorów danych przestrzennych dotyczących zagospodarowania przestrzennego, wymagających udostępnienia w Infrastrukturze Informacji Przestrzennej, a wcześniej opisanymi metadanymi? Jakie dokumenty warunkują istniejące i planowane zagospodarowanie przestrzenne w warunkach polskich? Czy kompletna informacja o planowanym zagospodarowaniu przestrzennym wynika z dokumentów planistycznych, czy również z innych dokumentów? Czy uwzględnia się potrzeby użytkowników? Czy proces inwestycyjny w Polsce ma być nieprzewidywalny? Czy brak kompletnej informacji o zagospodarowaniu przestrzennym, polityce przestrzennej ma istotne znaczenie dla zintegrowanego zarządzania i rozwoju danego terytorium?

ROZWIJANIE SPECYFIKI INTEROPERACYJNOŚCI W INFRASTRUKTURACH DANYCH PRZESTRZENNYCH

Jedną z podstawowych koncepcji infrastruktury danych przestrzennych (Spatial Data Infrastructure, SDI) jest interoperacyjność, która oznacza możliwość łączenia zbiorów danych przestrzennych oraz interakcji usług danych przestrzennych bez powtarzalnej interwencji manualnej, w taki sposób, aby wynik był spójny, a wartość dodana zbiorów i usług danych przestrzennych została zwiększona (art. 3 ust. 7 dyrektywy 2007/2/WE). Inicjatywa INSPIRE, jako główna inicjatywa SDI, jest skonstruowana w oparciu o istniejące standardy, systemy informacyjne i infrastruktury, praktyki profesjonalne i kulturowe 27 krajów członkowskich Unii Europejskiej. Dane geograficzne, podobnie jak wszelkie inne dane, są zawsze abstrakcyjne, cząstkowe i stanowią tylko jedną z wielu możliwych reprezentacji kartograficznej. Rzeki, drogi mogą być prezentowane w formie poligonów (wieloboków) w jednym zbiorze danych lub w formie linii w innym zbiorze.

Od 2005 roku program INSPIRE stał się pionierem we wprowadzaniu, rozwijaniu i stosowaniu ram określania komponentu danych w SDI. Jednak tematy z aneksu III wymienionej dyrektywy, w tym zagospodarowanie przestrzenne, są najtrudniejsze do implementacji.

Jak wynika z raportu K. Toth i in. (2012), w literaturze opisano 150 inicjatyw SDI. Przykładowe wcześniejsze, opisane we wspomnianym raporcie, to: GSDI, GEOSS, UK Location Strategy – Brytyjska Strategia Lokalizacyjna. Warto przybliżyć tę ostatnią, której celem była „maksymalizacja wykorzystania i korzyści dla społeczeństwa, rządu i przemysłu brytyjskiego z informacji geograficznej, a także stworzenie ram wsparcia inicjatyw europejskich, krajowych, regionalnych i lokalnych” (Annoni, 2011). W ramach Strategii zdefiniowano Krajowe Ramy Cyfrowe – Digital National Framework (DNF) jako mechanizm integrowania i współdzielenia brytyjskich informacji opartych na położeniu geograficznym i pochodzących z wielu źródeł.

Analogicznie już dzisiaj w Polsce, za pośrednictwem usług danych przestrzennych, możemy z użyciem przeglądarek oprogramowania GIS pobierać różne zbiory danych przestrzennych i zapisywać je w środowisku desktop. Jednak nieliczne urzędy udostępniają w usługach sieciowych przestrzennych WMS, WFS mapy lokalizacji decyzji, a bardzo nieliczne udostępniają opracowania planistyczne w tych usługach sieciowych. Bez powszechnego udostępniania przywołanych danych przestrzennych z rejestrów administracji publicznej trudno mówić użytkownikom tych infrastruktur o innowacjach czy o Polsce cyfrowej.

ZAGOSPODAROWANIE PRZESTRZENNE – WYMIAR EUROPEJSKI

Za A. Anonim (2011: 17; Stelmach-Fita, 2011: 47) autorka podkreśla, że kluczowym celem dyrektywy INSPIRE jest sprawienie, żeby więcej lepszej informacji przestrzennej było dostępne do tworzenia polityk wspólnotowych, poczynając od środowiskowej, a następnie obejmującej sektory rolnictwa, transportu i planowania przestrzennego. Planowanie przestrzenne to domena poziomu regionalnego, subregionalnego, lokalnego, czyli planowanie odnoszące się do obszaru co najmniej jednej gminy lub kilku gmin (a nie projektowanie w skali urbanistycznej dla kilku czy kilkunastu działek). Tak też planowanie przestrzenne rozumiane jest w innych krajach: Holandii, Anglii, Niemczech, Republice Czeskiej, Francji itd. i dlatego obowiązująca specyfikacja danych Land Use uwzględnia specyfikę systemów planowania przestrzennego (tzw. plany strefowe) większości krajów europejskich a nie wyjątku, jakim jest Polska.

W związku z powyższym tworzona w polskich warunkach IIP nie przyniesie Polsce pożądaných korzyści, a to z tego względu, że istotne informacje o zagospodarowaniu przestrzennym nie wynikają z „planów strefowych”, a z ustaleń bardzo szczegółowych miejscowych planów i różnego typu decyzji lokalizacyjnych. Przy czym większość tych ostatnich jest regulowana odrębnymi ustawami.

Dla porównania w Holandii po długim procesie (2002–2008) badań, analiz wszystkich typów instrumentów polityki przestrzennej udało się je włożyć do jednego modelu informacyjnego NEN 3610⁴ („obszar planu” jest generalizacją klas kilku typów dokumentów, w tym „obszarów planów” i „obszarów decyzji”).

⁴ NEN 3610 (później IMRO 2008) – model informacji dla planowania przestrzennego.

Należy przy tym podkreślić, że IIP miała w Europie służyć użytkownikom i służy, ale w innych krajach, gdzie funkcjonują plany strefowe, odnoszące się do obszarów co najmniej całej gminy, kilku lub kilkunastu gmin (analogicznie jak kiedyś w Polsce tzw. plan ogólny)⁵ lub tam, gdzie utworzono informatyczny model dla instrumentów polityki przestrzennej.

Nie jest obligatoryjnie wymagane w wytycznych technicznych INSPIRE udostępnianie na poziomie europejskim w IIP „małych obszarów planów” typu niemieckich „planów zabudowy”, o analogicznej szczegółowości jak polskie miejscowe plany. Przykładowo w portalu Wrota Mazowsza⁶ publikowane są tylko zasięgi studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (SUIKZP) i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (MPZP) oraz można pobrać załączniki graficzne. Trwają prace nad standardem zapisu SUIKZP, który przynajmniej obszarowo zbliżony jest do planu typu strefowego. Jednak jest to taki typ dokumentu, który nie obowiązuje wszystkich obywateli, a jedynie zarząd gminy przy tworzeniu miejscowych planów. Najlepszym rozwiązaniem byłoby wzmocnienie roli tego dokumentu, o czym pisze m.in. A. Noworól (2014).

ZAGOSPODAROWANIE PRZESTRZENNE – KWESTIONARIUSZ – POLSKA

Badanie przeprowadzone w latach 2011–2013 miało na celu zebrać w bardzo wąskim zakresie wiedzę ekspercką w zupełnie nowej dziedzinie. Wyzwania i obowiązki wynikające z nowej dyrektywy nałożyły się na czas powszechnej krytyki systemu planowania przestrzennego, wymagającego naprawy. W najtrudniejszym położeniu są jednostki samorządu terytorialnego, które przyjęły do wiadomości, że czekają je nowe obowiązki, ale do końca nie wiadomo, na czym mają one polegać (utworzono ogólne ramy prawne). Brak transferu wiedzy w tym zakresie naraża je na mylne interpretacje i zbędne kosztowne działania, takie jak np. wektoryzacja istniejących starych dokumentów, zniekształcanie i ich udostępnianie. W Europie są to dobrowolne strategie działań nazywane zasilaniem systemów i infrastruktur informacji przestrzennej, ale nie dążenie do interoperacyjności czy harmonizacji zbiorów. Ponadto tylko w Holandii udało się uzyskać zgodność dokumentu papierowego z elektronicznym (Specyfikacja danych Land Use, 2013).

Wytyczne specyfikacji Land Use (2013) oraz definicja terminu „zagospodarowanie przestrzenne”, zawarta w ustawie o infrastrukturze informacji przestrzennej odnoszą się do dokumentów planistycznych, a nie do decyzji administracyjnych.

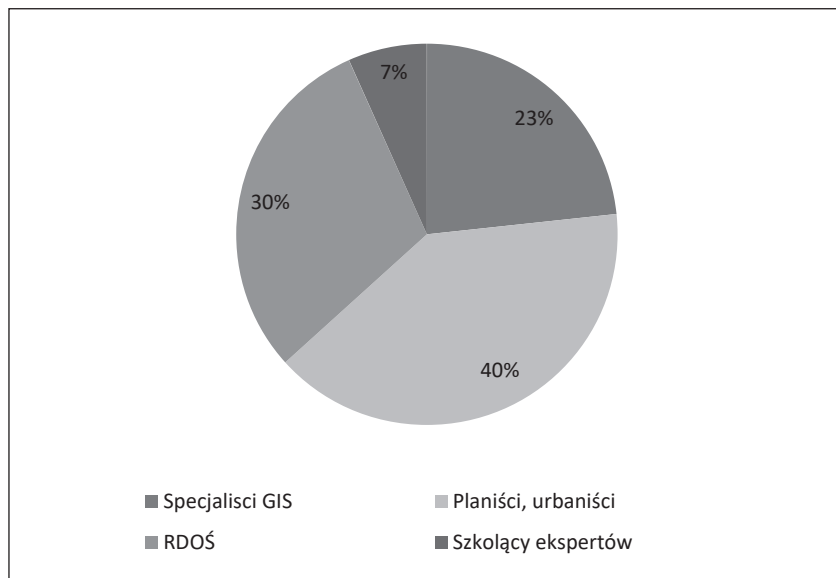
Badanie miało m.in. potwierdzić, że istnieją jeszcze inne dokumenty warunkujące zagospodarowanie przestrzenne, tj. decyzje (w tym specjalne) będące na równi z MPZP podstawowym źródłem informacji o zagospodarowaniu przestrzennym. Badanie miało także potwierdzić dylematy związane z hierarchicznością dokumentów warunkujących zagospodarowanie przestrzenne. Dane o zagospodarowaniu przestrzennym powinny być kompletne i udostępniane na najbardziej właściwym poziomie.

Badanie rozpoczęto 1 czerwca 2011 roku, opracowując kilka pytań kwestionariusza ankiety, które następnie zostały zmodyfikowane na podstawie rozmów z uczestnikami cyklu szkoleń INSPIRE, organizowanych przez głównego geodetę kraju dla

⁵ Do 2003 roku obowiązywał miejscowy plan ogólny opracowywany dla obszaru gminy lub kilku gmin.

⁶ Por. <http://msip.wrotamazowsza.pl/msip/Full.aspx> – w zakładce „Planowanie przestrzenne – zasięgi suikzp i mpzp”.

Ryc. 1. Struktura uczestników badania



Źródło: opracowanie własne

pracowników administracji (2–3 czerwca 2011 roku). W szkoleniu brało udział bardzo mało planistów, dlatego dodatkowo do udziału w badaniu zaproszono osoby praktycznie lub naukowo zajmujące się planowaniem przestrzennym, w tym techników GIS i pracowników Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska (uzgadnianie dokumentów planistycznych oraz opiniowanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu). Organ wiodący odpowiadający za temat ochrony środowiska wcześniej był zobowiązany do identyfikacji odpowiednich zbiorów danych przestrzennych.

Uzyskano w rezultacie 30 kompletnych odpowiedzi na ok. 50 przekazanych zaproszeń. Zaproszenia były wysyłane m.in. do pięciu instytutów naukowych (były to: Instytut Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa – IGPiM, Instytut Rozwoju Miast – IRM, Instytut Systemów Przestrzennych i Katastralnych — ISPiK, Instytut Geodezji i Kartografii – IGiK, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania – IGiPZ), do ok. 20 pracowni planistycznych miejskich i funkcjonujących na poziomie województwa (w strukturach, służbach marszałka województwa lub poza nim), 16 regionalnych dyrekcji ochrony środowiska (RDOŚ, proszono o przekazanie ankiet do kompetentnych osób zajmujących się zagadnieniami INSPIRE, planowaniem przestrzennym), siedmiu specjalistów GIS, dwóch prelegentów szkolących ekspertów (ryc. 1). Zaproszeni przedstawiciele z IGPiM i IRM oraz ISPiK, mimo że z braku czasu nie odpowiedzieli na kwestionariusz, służyli kilkakrotnie rozmową i pomocnymi uwagami.

W założeniu formularz miał nie zniechęcać obszernością i liczbą pytań. Badanie zakończono 30 maja 2012 roku, przeprowadzono dwa ostatnie wywiady z uczestnikami konferencji zorganizowanej przez Ministerstwo Transportu Budownictwa i Gospodarki Morskiej na Politechnice Warszawskiej, kończącej wstępne konsultacje społeczne dotyczące założeń do ustawy Prawo budowlane. Strukturę uczestników tworzą cztery grupy: planiści i urbaniści – 11 osób, specjaliści i technicy GIS – osiem osób, przedstawiciele RDOŚ – dziewięć osób, szkolący ekspertów geodeci – dwie osoby.

OPIS PYTAŃ KWESTIONARIUSZA

Pierwsze pytanie w punkcie 1 dotyczyło zagadnienia definicji terminu zagospodarowanie przestrzenne (zbiory danych przestrzennych dokumentów, które powinny być udostępniane w IIP). Podpunkt 1 miał wykazać, czy powinny być rozpatrywane wyłącznie dokumenty planistyczne, czy również inne dokumenty, podpunkt 2 – czy wymienione decyzje stanowią źródło podstawowych informacji o zagospodarowaniu przestrzennym na równi z aktami prawa miejscowego – MPZP. Istotne było, czy w przypadku udostępniania danych przestrzennych wynikających z decyzji należałoby rozpatrywać udostępnianie załączników graficznych w postaci rastrowej, czy raczej zgeneralizowaną informację w postaci zbiorów lokalizacji decyzji. Rozwiązanie to wcześniej konsultowano z kilkoma osobami, w tym specjalistami GIS, urbanistami oraz przedstawicielami RDOŚ, którzy chętnie dzielili się szczegółami rozwiązań.

W punkcie 3 zadano pytanie, czy niezależnie od rozpatrywania publikacji danych z decyzji powinny nastąpić w najbliższym czasie takie zmiany legislacyjne, które zniosłyby procedury ich wydawania (przynajmniej większość z nich). Chodziło tutaj o inspiracje do rozwiązywania problemów związanych z udostępnianiem kompletnych danych. Miejscowe plany obowiązują na niewielkim obszarze gmin, a są one jedynym instrumentem polityki przestrzennej, przeciwdziałającym chaotycznej zabudowie. Analiza przedmiotu wykazała brak motywacji dla gmin do ich sporządzania. Dużym problemem w skutecznej ochronie środowiska są obecne przepisy, pozwalające RDOŚ tylko na wydawanie opinii do decyzji (w miejsce potrzebnych uzgodnień).

Istotne w badanym zagadnieniu było pytanie, czy wszystkie tereny przewidziane do zurbanizowania powinny być objęte planami. Szukano inspiracji dla kierunków zmian.

Badanie miało wzmocnić uzasadnienie tezy o potrzebie rozstrzygnięcia dylematów hierarchiczności dokumentów warunkujących zagospodarowanie przestrzenne. Miało wykazać, że decyzje obok MPZP są źródłem podstawowych informacji o zagospodarowaniu przestrzennym. Gdyby rozpatrywane decyzje były spójne ze studium, nie byłoby potrzeby sięgania po tak szczegółowe dane, jak te wynikające z decyzji.

Pozostałe pytania miały zebrać doświadczenia dotyczące dostępu do danych przestrzennych, potrzebnych w danej jednostce, jak również udostępniania różnych zbiorów danych przestrzennych – potrzebnym innym jednostkom. Przekazywano z różnych stron kraju niepokojące sygnały o odmowie gminom dostępu do danych, które są niezbędne do wykonywania ustawowych zadań. Problemem są też wysokie opłaty za dobrej jakości zbiory danych. Spodziewano się potwierdzenia różnorodnej interpretacji przepisów w tym zakresie.

Przedostatnie pytanie związane było z problemem niepełnego pokrycia Polski mapami geodezyjnymi w postaci cyfrowej (bazy danych), co jest główną przyczyną braku dokumentów planistycznych opracowywanych w technice GIS (bazy danych), w konkretnym układzie współrzędnych geograficznych. Widziano potrzebę ustanowienia aktu prawnego, określającego profil metadanych dla zagospodarowania przestrzennego i minimalny standard zapisu udostępnianych dokumentów planistycznych, obejmujący: model danych, katalog danych, schemat aplikacyjny. Odpowiedzi miały zweryfikować te oczekiwania.

WYNIKI ANALIZY ODPOWIEDZI ZAWARTYCH W KWESTIONARIUSZACH

I. Jakie zbiory danych przestrzennych, zawarte w rejestrach publicznych, powinny być zaklasyfikowane do tematu danych przestrzennych „zagospodarowanie przestrzenne”, o którym mowa w rozdz. 3 pkt 4 załącznika do ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o IIP? (Zagospodarowanie przestrzenne, rozumiane jako zagospodarowanie terenu, w jego obecnym lub przyszłym wymiarze funkcjonalnym lub przeznaczenie społeczno-gospodarcze terenu, w tym mieszkaniowe, przemysłowe, handlowe, rolnicze, leśne, wypoczynkowe, wynikające z dokumentów planistycznych?)

Podpunkt 1. Czy jako ewentualne zbiory danych przestrzennych (odpowiadające przyszłemu zagospodarowaniu przestrzennemu) powinny być rozpatrywane wyłącznie dokumenty: koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju (KPZK), plan zagospodarowania przestrzennego województwa (PZPW), studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (SUiKZ), miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (MPZP)?

Przed wszystkim należałoby tutaj zwrócić uwagę na istotne wypowiedzi grup.

Grupa osób szkolących ekspertów INSPIRE: „Zagospodarowanie przestrzenne, rozumiane jako zagospodarowanie terenu, wynikające z dokumentów planistycznych. Każdy już istniejący zbiór danych przestrzennych dotyczący planowania przestrzennego w postaci numerycznej i zapisie wektorowym. Ostatni wymóg jest wymogiem *de facto*. Pojawia się on we wszystkich dotychczas opublikowanych specyfikacjach”. „Należy zastanowić się, czy IIP powinna dotyczyć także rejestrów pozostających w związkach przyczynowo-skutkowych z danymi przestrzennymi i (jeśli tak), to jak dalece związki te powinny być reprezentowane. Rejestry dokumentów, które są w związkach i są podstawą zmian w zagospodarowaniu, powinny pozostać poza zasobem danych przestrzennych obejmowanych przez IIP, natomiast modelowanie związków pomiędzy nimi a zbiorami danych przestrzennych powinno mieć miejsce”.

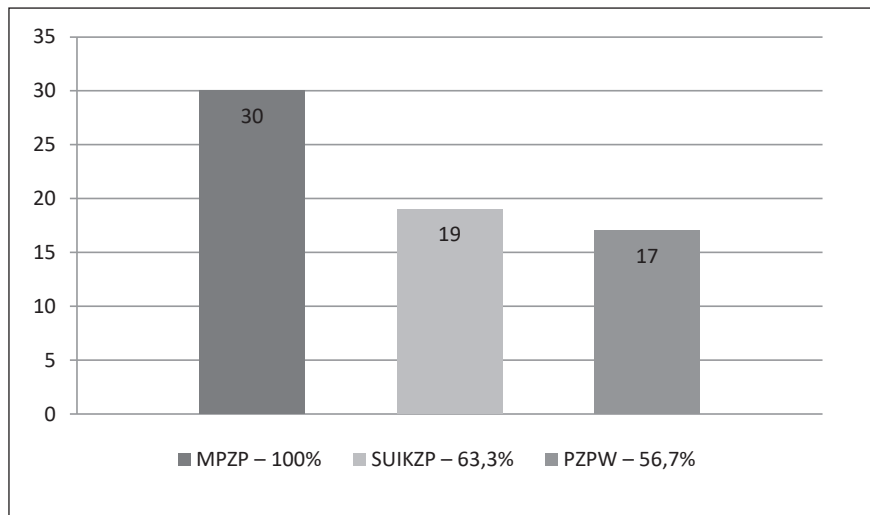
Grupa planistów, urbanistów uczestników szkolenia eksperckiego INSPIRE: „Zbiór danych odpowiadający przyszłemu zagospodarowaniu określiłbym nie jako zbiór wynikający z dokumentów planistycznych, (jeżeli rozumiemy to przez pryzmat ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i ustawodawstwa obowiązującego w zakresie decyzji lokalizacyjnych), ale zbiór danych przestrzennych wynikający konkretnie z: ustaleń MPZP, decyzji o warunkach zabudowy, ustaw specjalnych, inwestycji celu publicznego, programów inwestycyjnych itp. ze względu na brak spójności wynikających z decyzji”.

Respondenci jako cała grupa łącznie: prawie wszyscy uważają, że w Polsce dokumenty planistyczne nie są jedynym źródłem informacji o przyszłym zagospodarowaniu przestrzennym. Decyzje lokalizacyjne stanowią część rzeczywistości prawnej, która wpływa na kształtowanie zagospodarowania, tworzy nowe stany prawne oraz musi być uwzględniona w procedurach planowania, określonych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W związku z powyższym informacja o tych rozstrzygnięciach winna być dostępna w IIP.

W odpowiedziach zaznaczono następujące dokumenty planistyczne (ryc. 2):

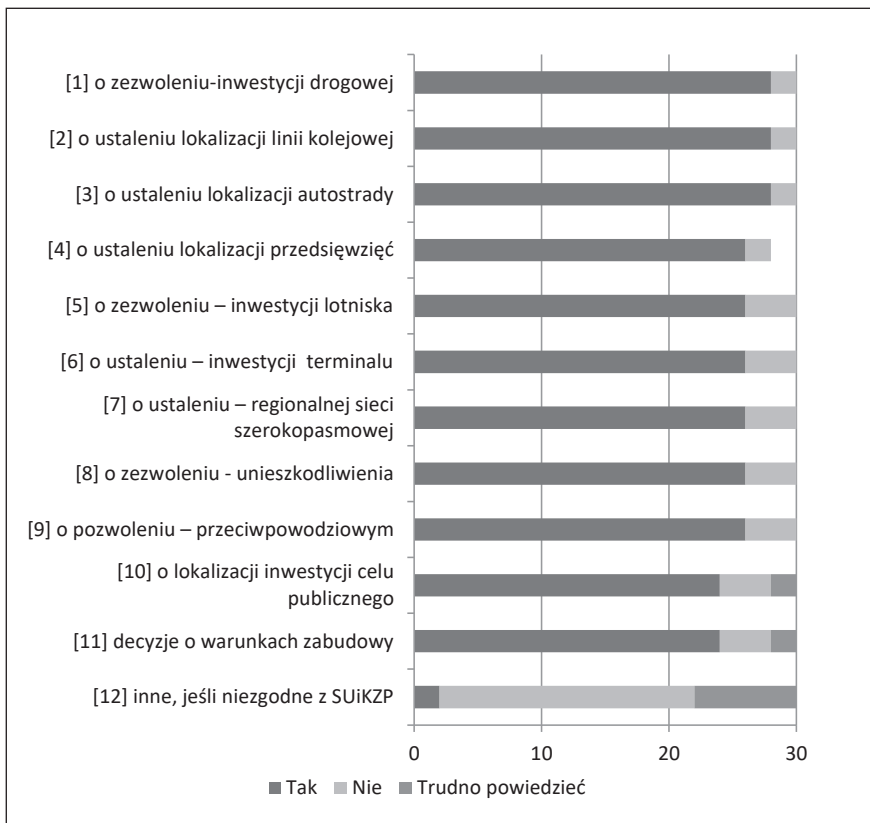
- MPZP – 30 respondentów, co stanowi 100%,
- SUiKZP – 19 respondentów, co stanowi 63,3%,
- PZPW – 17 respondentów, co stanowi 56,7%.

Ryc. 2. Rozpatrywane dokumenty planistyczne do udostępniania w IIP



Źródło: opracowanie własne

Ryc. 3. Decyzje źródłem informacji o zagospodarowaniu przestrzennym



Źródło: opracowanie własne

Rozpatrywane wstępnie dokumenty, występujące w postaci elektronicznej, jako zbiory danych przestrzennych, do opisywania (metadane) i udostępniania w IIP.

Podpunkt 2. Czy decyzje stanowią źródło informacji o zagospodarowaniu przestrzennym (ryc. 3)?

Wypowiedzi uzupełniające były krańcowo różne: 1 – planista, 2 – ekspert KPZK.

1. Tak – udostępniane powinny być dane wynikające ze wszystkich decyzji, które nie są spójne z dokumentami planistycznymi lub programami rozwoju. Jeżeli nie byłyby z nimi sprzeczne, nie byłoby sensu sięgania do samych decyzji, gdyż wtedy rzetelne materiały geodezyjne (stan istniejący) i materiały planistyczne (stan przyszły) powinny wystarczyć.
2. Nie – ponieważ są to informacje szczytkowe, obejmujące tylko część przekształceń na danym obszarze. Natomiast logiczne jest tworzenie systemu wyczerpującego, obejmującego **całokształt zjawisk**. Grupa decyzji, które warto rozważać, to decyzje o warunkach zabudowy i decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, ponieważ jest to **wskaźnik presji inwestycyjnej** („wskaźnik mikropresji” ze strony najczęściej indywidualnych inwestorów).

Podpunkt 3. Czy decyzje stanowią źródło informacji o zagospodarowaniu przestrzennym? – ciąg dalszy.

Tak, przy czym należałoby rozpatrywać całą decyzję i wybrać z niej istotne dane przestrzenne: Tak__ Nie__ Trudno powiedzieć__

Tak, przy czym tylko załącznik graficzny powinno się rozpatrywać, jako zbiór danych przestrzennych: Tak__ Nie__ Trudno powiedzieć__

W kwestionariuszach znalazły się następujące rodzaje odpowiedzi. Należałoby:

- rozpatrywać całą decyzję i wybrać z niej istotne dane przestrzenne (23) – 76,7%,
- rozpatrywać tylko załącznik graficzny jako zbiór danych przestrzennych: (3) – 10,0%,
- trudno powiedzieć: (4) – 13,3% (ryc. 4 i 5).

Opowiedziano się za generalizacją udostępnianych danych wynikających z decyzji. W rejestrach decyzji prowadzonych w organach administracji powinna być tabela z danymi dotyczącymi odniesień przestrzennych (np. działka, a gdy nie jest to możliwe – współrzędne geodezyjne, inne). Rekomenduje się rozwiązanie „traktowania całego rejestru decyzji na danym obszarze jako zbioru danych przestrzennych”, z możliwością reprezentacji kartograficznej w postaci zbiorów dyskretnych lokalizacji. Niektóre jednostki zlecają firmom GIS utworzenie takich zbiorów. Podmiot potrzebujący takich zbiorów płaci za każdym razem za ich indywidualne utworzenie. Dwie dyrektywy miały zlikwidować tego typu problemy. W niektórych koncepcjach urzędowych SIP jest to proces zautomatyzowany (odpowiednie identyfikatory lokalizacyjne).

II. Czy w najbliższym czasie powinny nastąpić takie zmiany legislacyjne, które wykluczą wydawanie decyzji (przynajmniej większości) (ryc. 6)?

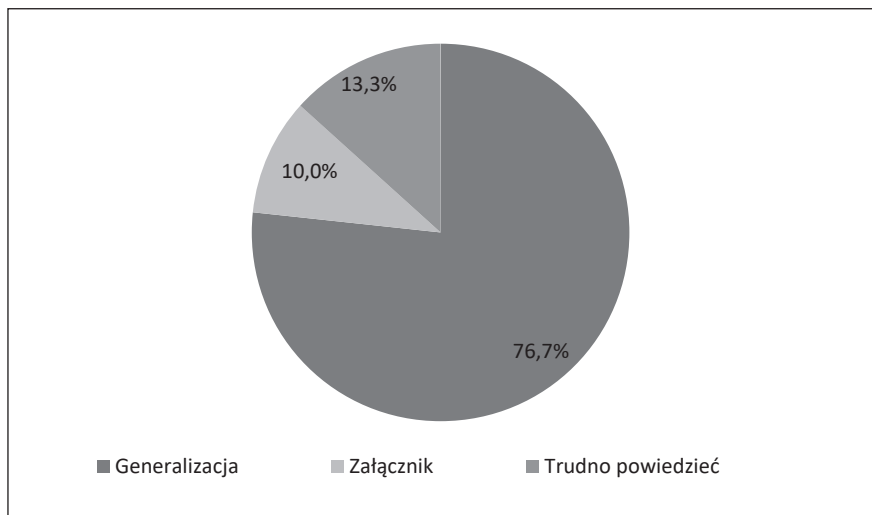
- „Tak” – odpowiedziało 16 respondentów, co stanowi 53,3%.
- „Nie” – odpowiedziało dwóch respondentów, co stanowi 6,7%.
- „Trudno powiedzieć” – odpowiedziało 12 respondentów, co stanowi 40%.

III. Czy wszystkie tereny przeznaczone do zurbanizowania powinny być objęte planami, aktami prawa miejscowego (ryc. 7)?

- „Tak” – odpowiedziało 25 respondentów, co stanowi 83,3%.
- „Nie wszystkie” – odpowiedziało dwóch respondentów, co stanowi 6,7%.
- „Trudno powiedzieć” – odpowiedziało trzech respondentów, co stanowi 10%.

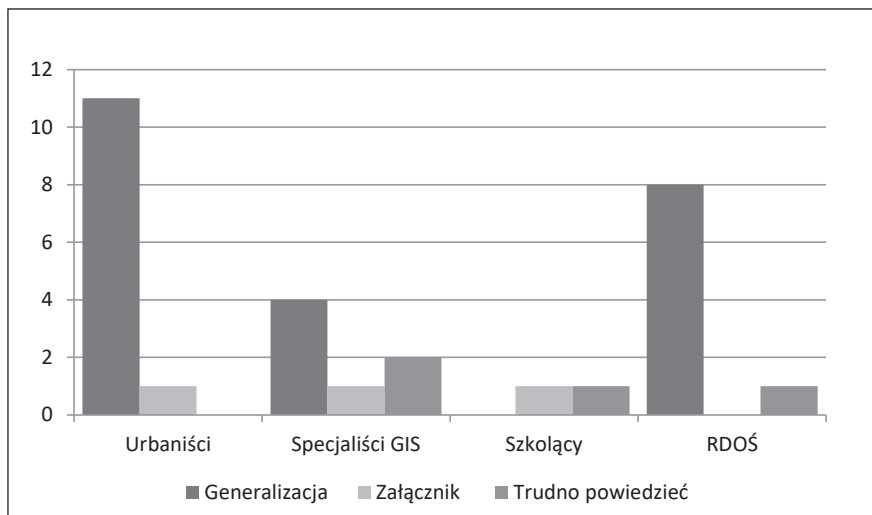
Dominował jeden rodzaj odpowiedzi: „tak”. Poniżej przykłady trzech odpowiedzi:

Ryc. 4. Generalizacja danych z całej decyzji czy załącznik graficzny?



Źródło: opracowanie własne

Ryc. 5. Struktura odpowiadających na pytania dotyczące decyzji



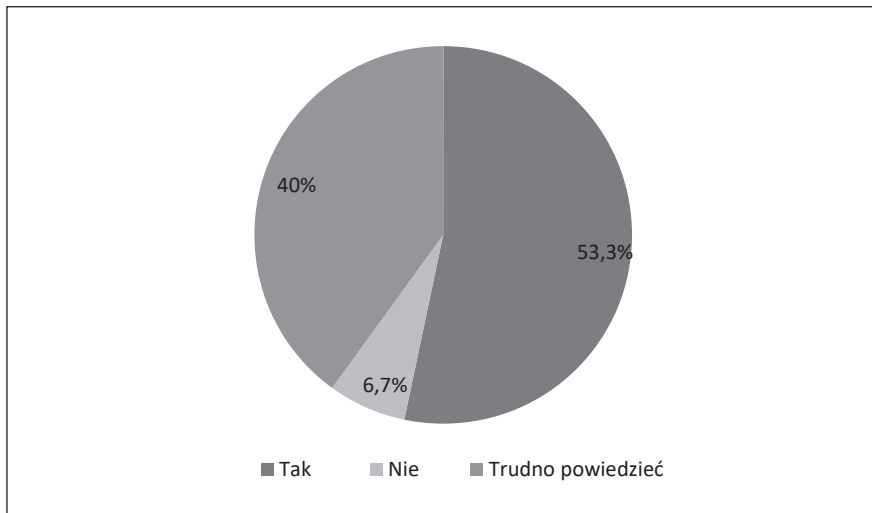
Źródło: opracowanie własne

„Plany powinny być obowiązujące dla 100% obszaru gminy poza ewentualnymi wyjątkami, które należałoby dokładnie sprecyzować w ustawie lub je wyinterpretować do aktualnej ustawy”.

„Nie wszystkie (dwa przypadki), np. nie dla terenów planowanych do urbanizacji, a stanowiących uzupełnienie lasów istniejącej zabudowy wiejskiej”.

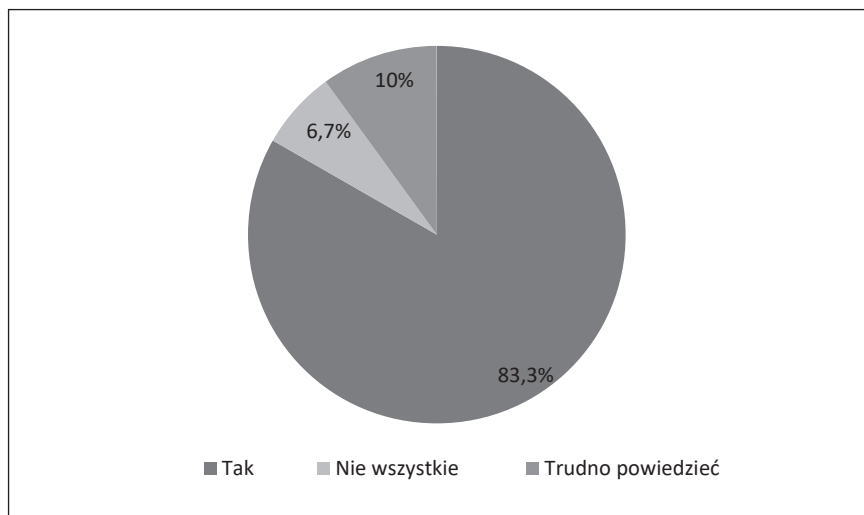
„Nie wszystkie – tj. tylko wtedy, gdy zmienia się przeznaczenie terenu, np. z przemysłowego na mieszkaniowe”.

Ryc. 6. Ewentualne zmiany legislacyjne wykluczające wydawanie decyzji



Źródło: opracowanie własne

Ryc. 7. Czy wszystkie tereny przeznaczone do zurbanizowania powinny być objęte planami?



Źródło: opracowanie własne

DOŚWIADCZENIA ZWIĄZANE Z UDOSTĘPNIANIEM I POZYSKIWIANIEM DANYCH

W kwestionariuszu respondenci chętnie dzielili się doświadczeniami w udostępnianiu danych przestrzennych innym jednostkom publicznym i w pozyskiwaniu danych przestrzennych od innych jednostek publicznych.

Wiele podmiotów wykorzystuje do różnych zadań treści planistyczne wynikające z omawianych trzech typów dokumentów planistycznych (PZPW, SUIKZP, MPZP) oraz wynikające z treści decyzji warunkujących zagospodarowanie przestrzenne.

Na poziomie krajowym np. Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN ma jedno z najbardziej zaawansowanych i efektywnych narzędzi i know-how w kraju do syntetycznego przetwarzania danych przestrzennych związanych z szeroko rozumianym zagospodarowaniem przestrzennym, chętnie wykorzystywane m.in. przez instytucje centralne, samorządowe, a nawet biznes. Odnośnie do udostępniania danych – na przeszkodzie do szerszego wykorzystania stoi brak możliwości kadrowych, logistycznych itd. po stronie instytutu, jak też częsty brak odpowiedniego fachowego zaplecza po drugiej stronie, np. słaba wiedza kartograficzna.

Podano następujące problemy z pozyskiwaniem danych: skomplikowane lub wręcz niejasne procedury udostępniania danych, w tym nadgorliwie stosowana tajemnica handlowa i danych osobowych, prowadząca nieraz do kuriozalnych sytuacji, gdy dane te są dostępne w innych publicznych źródłach, informatorach itd.; problem odpłatności, niekiedy bardzo wysokiej i trudno zrozumiałej (dane są gromadzone ze środków publicznych i powinny być udostępniane nieodpłatnie, tak jak np. Bank Danych Lokalnych GUS); długi okres oczekiwania na dane (zwłaszcza dotyczy to GUS); fatalne sposoby organizacji i archiwizacji danych w formie elektronicznej, uniemożliwiającej prawidłową identyfikację geograficzną.

Na poziomie regionalnym można wyróżnić dwie grupy podmiotów. W zależności od sposobu przyjętej organizacji w województwie (statuty) zadania z zakresu planowania przestrzennego wykonywane są przez departamenty urzędów marszałkowskich lub niezależne biura planowania przestrzennego (które funkcjonują poza tymi strukturami).

Biura planistyczne – poziom regionalny

Biura planistyczne w kwestii udostępniania danych przestrzennych zauważają następujące ograniczenia: brakuje procedur i ram prawnych w zakresie własności i dysponowania danymi. Problemem dla tych biur jest określenie właściciela danych. Znaczna część zbiorów biur planowania jest wynikiem przetworzenia w większym lub mniejszym stopniu danych z zewnątrz. Nie jest jasne, czy biuro planowania na poziomie regionalnym jest właściwe do udostępniania tych danych. Przykładowo programy rozwoju są uwzględniane w PZPW, ale rejestrowane są we właściwym ministerstwie. Zgodnie z ideą INSPIRE organem władającym i odpowiadającym za dane jest ich twórca. W przypadku zbiorów danych wytworzonych wewnątrz nie ma problemu z udostępnieniem. Problemem jest z kolei słaba informacja o posiadanych danych.

Pozyskiwanie danych to duży problem związany z brakiem aktualnych danych, odpowiedniej ich jakości, właściwego pokrycia (w skali regionu), często konieczności odpłatnego pozyskania. Brakuje wciąż ustaleń prawnych (nie są respektowane lub omijane) co do nieodpłatnego korzystania z danych w zakresie zadań administracji publicznej. Zasoby ogólnodostępne i nieodpłatne często nie pozwalają na właściwe i odpowiednie wykorzystanie (szczegółowe dane GUS, dane ośrodków geodezyjnych).

Urząd Marszałkowski – Departament Rozwoju Regionalnego i Przestrzennego udostępnia i przekazuje dane przestrzenne w postaci wektorowej innym jednostkom publicznym na zasadzie porozumień, ewentualnie na pisemną prośbę jednostki, gdy zdefiniowane są w piśmie niezbędne informacje. W innych przypadkach odbywa się to odpłatnie w ośrodkach dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej (ODGiK). Nieodpłatnie udostępniane są informacje prezentowane w postaci interaktywnych map na stronie województwa.

Pozyskiwanie danych przestrzennych od innych jednostek odbywa się na zasadzie porozumień, ewentualnie odpłatnie w ramach aktualizacji bazy danych drogą przetargu.

Regionalne dyrekcje ochrony środowiska (RDOŚ)

W regionalnych dyrekcjach ochrony środowiska udostępnienie danych przestrzennych wiąże się z problemem niedostatków kadrowych, tzn. brakiem przynajmniej jednego (w pełni czasu pracy) etatu do zajmowania się danymi przestrzennymi, co skutkuje długim okresem potrzebnym na przygotowanie i udostępnienie danych. Ponadto odczuwalny jest brak odpowiedniego sprzętu i oprogramowania. Działalność RDOŚ opiera się wyłącznie na darmowym oprogramowaniu, które często zawodzi. Poza tym nie ma większych problemów z udostępnianiem danych. „RDOŚ posiada standard dla danych dotyczących ochrony przyrody – gdzie wszystko jest uporządkowane, każda tabela ma swoje definicje, słowniki itp. Podobnie Lasy Państwowe w planach urządzania lasów posługują się od dawna wypracowanymi wzorami standaryzacji tworzonych danych”. Przedstawiciel innej jednostki RDOŚ widzi z kolei potrzebę wprowadzenia jednolitej polityki (może nawet narzucenie technologii, rozwiązań i aplikacji) na wzór np. Systemu Informatycznego Lasów Państwowych (SILP) i Leśnej Mapy Numerycznej (LMN), choć w odpowiednio dostosowanym zakresie. Bardzo ważne jest również uświadomienie kadry kierowniczej na temat danych przestrzennych i zwrócenie uwagi na korzyści płynące z wykorzystania takich technologii.

Nie wszystkie posiadane dane przestrzenne RDOŚ może udostępniać, ponieważ nie jest ich właścicielem. Ponadto nie zawsze wykonawcy zwracają się o dostarczenie danych środowiskowo-przyrodniczych, które powinny być brane pod uwagę w planowaniu. „Aktualnie funkcjonują decyzje o warunkach zabudowy, których lokalizacji przestrzennych nikt nie kontroluje. Prowadzi to do chaotycznej zabudowy, co powoduje z kolei cały szereg problemów logistycznych (np. niepotrzebnie tak bardzo rozbudowana sieć kanalizacyjna)”. Dane przestrzenne tworzone dla potrzeb planistycznych są ostatecznie również przez regionalne dyrekcje ochrony środowiska współkształtowane. „Uzgodnione plany” wykorzystywane są w dalszych pracach nad planami sąsiednich gruntów, obrębów, gmin. Ważną sprawą jest fakt, że dane przestrzenne można łatwo archiwizować, zestawiać itp.

W kwestii pozyskiwania danych zwrócono uwagę przede wszystkim na różne interpretacje tych samych przepisów lub niewłaściwe ich stosowanie. Przykładowo powiatowe ośrodki dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej (PODGiK) na różnych zasadach udostępniają dane ewidencyjne: „na podstawie umowy, można spotkać się z odmową udostępnienia danych, inne nie wyrażają zgody na przesłanie pocztą e-mail”. Często w PODGiK słyszy się, że „ośrodek nie udostępni danych w postaci plików wektorowych, ponieważ udostępniane są już poprzez usługi WMS. Bardzo dużo czasu zajmuje tłumaczenie, że zgodnie z INSPIRE WMS to usługa przeglądania, a nie udostępniania (art. 14 ustawy o IIP mówi właśnie o nieodpłatnym udostępnianiu, a nie przeglądaniu)”. Problemem jest również nieznamość przepisów w części jednostek szczebla gminnego i powiatowego – dostęp do danych jest utrudniany bezpośrednio przez pracowników tych jednostek. Powodem zwykle są obawy o późniejsze wykorzystanie tych danych oraz brak wiedzy o nowych przepisach. Za mało jest danych przestrzennych ogólnodostępnych na geoportalach (np. WMS), jak również brakuje wystarczającej informacji o posiadanych zasobach w danych jednostkach.

Niezrozumiałe jest również żądanie uiszczenia opłat za dane od jednostki, która podlega temu samemu organowi, takiej jak np. Państwowy Instytut Geologiczny (PIG), który żąda od RDOŚ odpłatności za udostępnienie danych, za których sporządzenie i tak zapłaciło społeczeństwo (tym bardziej, jeżeli ma się na uwadze umiejscowienie PIG i RDOŚ w tych samych strukturach państwa i podleganie jednemu ministrowi ds. ochrony środowiska).

W kwestii MPZP przekazywanych w celu uzgodnienia do RDOŚ – są one zwykle w wersji papierowej lub „pół-elektronicznej” (zwykle skany, format JPG, PDF). „Rzadko jest to zapis wektorowy, a jeśli już, są to formaty niedające się konwertować i wykorzystywać w SIP (zwykle projekty w CAD, Bentley). Występuje też problem z układami odniesienia. Niestety, urbaniści wykorzystują w pracy głównie CAD i nie dbają o geograficzne aspekty swoich planów, a w przypadku MPZP aż się prosi o korzystanie z programów typowo GIS-owskich”. Z kolei o ile trafiają się wektorowe formaty MPZP (np. shp lub MapInfo), to i tak każdy plan ma inną legendę i jest inaczej konstruowany. Powtórnie ich wykorzystanie w oprogramowaniu GIS do potrzeb RDOŚ byłoby bardzo utrudnione. Wymagałoby wielu skomplikowanych lub czasochłonnych czynności (ręczne scalanie itp.). „Ponadto w efekcie łączyłoby się to z ryzykiem zniekształcenia dokumentu. Niestety, jeśli chodzi o MPZP, problem jest w ogóle z uzyskaniem danych wektorowych. Nowsze plany opracowywane są coraz częściej w zapisie GIS. Jeżeli więc byłaby potrzeba korzystania z kilku opracowań MPZP w wersjach GIS, to już i tak jest to scenariusz bardzo optymistyczny. Badany obszar może dotyczyć kilku gmin. W tym przypadku w każdej wersji GIS dane będą wyglądać inaczej i zapewne ręcznie trzeba będzie zrobić jakieś scalenie lub inną operację, która zajmie na pewno sporo czasu, aby przetworzyć je na nasze potrzeby. Potrzebne byłoby coś takiego, jak standard danych planistycznych – wzór standard dla form ochrony przyrody”.

Specjaliści ds. GIS

Specjaliści ds. GIS bardzo często pozyskują dane przestrzenne na potrzeby projektów GIS tworzonych dla gmin. Ogólnie sprawa udostępnienia zależy od osób pracujących w poszczególnych urzędach. Często jest tak, że interpretacja ustawy o IIP w zakresie udostępniania danych dla jednostek publicznych jest różna w zależności od województwa (dane dostępne w wojewódzkich ośrodkach dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej – WODGiK). „Więszym problemem są starostwa powiatowe, ponieważ pomimo ustawowego obowiązku nie chcą udostępniać tych danych. Gminy muszą z nimi współpracować, dlatego nie składają skarg na takie postępowanie. Często zdarzają się też sytuacje, że starostwo narzuca opłaty za publikację danych w formie SIP na gminy, podczas gdy te same dane są publikowane w geoportalu”.

Specjalista ds. GIS, pracownik PODGiK, udzielił następującej odpowiedzi: „Między jednostkami ośrodków geodezyjnych dane przekazywane są nieodpłatnie, natomiast innym jednostkom przekazywane są odpłatnie”.

PODSUMOWANIE I WNIOSKI DO DALSZYCH DYSKUSJI

Identyfikacja właściwych, kompletnych zbiorów danych na dany temat ma związek z nierozwiązanym problemem braku hierarchiczności dokumentów planistycznych i innych dokumentów, brakiem definicji: dokumentu planistycznego, planowania

przestrzennego, polityki przestrzennej oraz brakiem dokumentu określającego przeznaczenie terenu dla obszaru całej gminy, spójnego z innymi dokumentami i obowiązującego osoby trzecie.

W Polsce nadal jest zdecydowanie za dużo dokumentów o charakterze strategicznym, studialno-analitycznym itp., przy znikomej liczbie planów operacyjnych (tylko miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego). Ponad wszystkimi dokumentami planistycznymi dominują różnego rodzaju decyzje lokalizacyjne, w tym tzw. decyzje specjalne.

W Polsce kompletna informacja o planowanym zagospodarowaniu przestrzennym wynika nie z dokumentów planistycznych, a konkretnie z ustaleń MPZP, decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (o znaczeniu gminnym, powiatowym, wojewódzkim i krajowym), decyzji specjalnych i programów rządowych, ze względu na brak spójności tych decyzji ze „studium uwarunkowań” (decyzje nie muszą być z nim zgodne).

Ponadto decyzje specjalne, np. wydawane na podstawie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, mogą niekiedy częściowo lub całkowicie zmienić misternie zaprojektowaną w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego „siatkę ulic” (bez zapewnienia przy tym odszkodowania dla tych właścicieli nieruchomości, którzy uczestniczyli w procedurze uchwalania danego planu, a nie mogli uczestniczyć w postępowaniu dotyczącym wydania decyzji zezwalającej na realizację inwestycji drogowej, ponieważ ich działka nie znajdowała się w pasie nowo projektowanej drogi, zmieniającej układ komunikacyjny przewidywany w planie.

Wyniki badań wykazują znikomą rolę „studium uwarunkowań”, które nie obowiązuje organów gmin przy wydawaniu decyzji i którego obecnie nie można wykorzystywać do planowania regionalnego jako wiarygodnego, jedyne źródła informacji o zagospodarowaniu przestrzennym. Brak również innego planu, opracowywanego dla całego obszaru gminy czy grupy gmin.

Dla rzetelnego opracowania planów na poziomie regionalnym, sublokalnym, urbanistycznym istnieje potrzeba sięgania do danych wynikających z wielu typów decyzji administracyjnych, dotyczących zarówno obecnego, jak i przyszłego zagospodarowania przestrzennego. Analogicznie, kontrowersyjna jest również rola planu zagospodarowania przestrzennego województwa.

Dużym problemem jest brak jawności polityki przestrzennej – poza MPZP nie ma obowiązku publikowania żadnych innych dokumentów warunkujących zagospodarowanie przestrzenne, jak również informacji z nich wynikającej.

Stan ten utrudnia planowanie regionalne, urbanistyczne, zarządzanie przestrzenią miejską, aglomeracjami, a także partycypację i kontrolę społeczną procesów kształtujących przestrzeń. Dla inwestorów proces inwestycyjny jest nieprzewidywalny.

WNIOSKI

Istnieje potrzeba utworzenia w Polsce krajowej strategii informacji geoprzestrzennej w zakresie zagospodarowania przestrzennego, uwzględniającej: potrzeby użytkowników w kwestii dostępu do danych przestrzennych wynikających z rejestrów publicznych decyzji warunkujących istniejące i planowane zagospodarowanie przestrzenne (w tym decyzje o pozwoleniu na budowę, pozwoleniu na użytkowanie) oraz niezbędne

analizy finansowe, ekonomiczne, eksperckie dla rozwiązań Krajowej Infrastruktury Danych Przestrzennych (Strategia GUGiK, 2012).

Istnieje potrzeba poszerzenia katalogu zbiorów danych przestrzennych dotyczących zagospodarowania przestrzennego, przewidywanych do udostępniania w Infrastrukturze Informacji Przestrzennej (do repozytorium zgłaszane są dokumenty SUIKZP, MPZP, PZPW) o zbiory lokalizacji decyzji administracyjnych warunkujących zagospodarowanie przestrzenne w ramach Krajowej Infrastruktury Danych Przestrzennych.

Program Inteligentny Rozwój 2014–2020 i inne programy dotyczące pomocy technicznej mogą być wsparciem przy prowadzeniu badań naukowych, rozwoju nowych, innowacyjnych technologii oraz działaniach na rzecz podnoszenia konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw (pobudzenie innowacyjności polskiej gospodarki poprzez zwiększenie nakładów prywatnych na badania i rozwój oraz kreowanie popytu przedsiębiorstw na innowacje i prace badawczo-rozwojowe).

Literatura

References

- Annoni, A. (2011). Inspire and the Digital Agenda for Europe, Spatial Information for Poland and Europe. *Annals of Geomatics*, IX (5), 17–27. Warszawa: Polish Association for Spatial Information.
- Brzuchowska, J. (2003). Systemy informacji przestrzennej dla planów zagospodarowania przestrzennego: potrzeby i kierunki rozwoju. *Roczniki Geomatyki*, 1(1). Pozyskano z <http://ptip.org.pl/download/files/rg2003z1-brzuchowska.pdf>
- Dyrektywa 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego (Dz. U. L 345 z 31 grudnia 2003 r., s. 90) zmieniona przez dyrektywę 2013/37/UE z dnia 27 czerwca 2013 r. Pozyskano z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2003L0098:20130717:PL:PDF>
- Dyrektywa 2007/2/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 marca 2007 r. ustanawiająca infrastrukturę informacji przestrzennej we Wspólnocie Europejskiej (INSPIRE).
- Specyfikacja danych Land Use (2013). D2.8.III.4 Data Specification on Land Use – Draft Guidelines. Pozyskano z http://inspire.ec.europa.eu/documents/Data_Specifications/INSPIRE_Data_Specification_LU_v3.0.pdf
- Hanzl, M. (2006). Monitoring procesów zagospodarowania przestrzennego na poziomie gminnym z zastosowaniem technologii SIP. *Roczniki Geomatyki*, 5(4), 18–23.
- Izdebski, W. (2015) *Współczesne problemy prowadzenia mapy zasadniczej w Polsce*. Pozyskano z <http://rg.ptip.org.pl/index.php/rg/article/view/RG2015-2-Izdebski/1599>
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z 19 maja 2010 r. *Europejska agenda cyfrowa* (2010a). Pozyskano z <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=LEGISSUM:si0016>
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z 28 października 2010 r. *Zintegrowana polityka przemysłowa w erze globalizacji. Konkurencyjność i zrównoważony rozwój na pierwszym planie* (2010b). Pozyskano z <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52010DC0614>
- Komunikat Komisji Do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów *W kierunku interoperacyjności dla europejskich usług publicznych” z 16 grudnia 2010 r.* (2010c). Pozyskano z <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52010DC0744>
- Noworól, A. (2014). *Ekspertyza – przegląd i ocena obowiązującego systemu zarządzania polityką rozwoju na poziomie regionalnym, subregionalnym, powiatowym i gminnym wraz z rekomendacjami dotyczącymi pożądaných zmian w celu budowy modelu spójnego z poziomem krajowym*. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju.

- Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1253/2013 z dnia 21 października 2013 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 189/2010 w sprawie wykonania dyrektywy 2007/2/WE Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące operacyjności zbiorów i usług danych przestrzennych.
- Stelmach-Fita, B. (2011). Udośćpełnienie treści planistycznych w celu zintegrowanego zarządzania przestrzenią miejską. W: *Miasto zwarte. Miasto rozproszone*. Materiały ogólnopolskiej konferencji doktorantów Wydziału Architektury, 4–5.11.2011. Warszawa: Wydział Architektury Politechniki Warszawskiej, 45–57.
- Stelmach-Fita, B. (2014). Publiczny dostęp do danych o zagospodarowaniu przestrzennym: potrzeby i ograniczenia. W: *Współczesne uwarunkowania gospodarowania przestrzenią – szanse i zagrożenia dla zrównoważonego rozwoju*. Warszawa: Wydział Geodezji i Kartografii Politechniki Warszawskiej, 11–23.
- Strategia Europa 2020 (2010). Komunikat Komisji Europejskiej z 3 marca 2010 roku pt. *Europa 2020: strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*. Pozyskano z http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_PL_ACT_part1_v1.pdf
- Strategia Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii – Informacja przestrzenna fundamentem społeczeństwa informacyjnego w nowoczesnym państwie (2012). Pozyskano z http://www.gugik.gov.pl/_data/assets/pdf_file/0010/2143/Strategia-GUGiK.pdf
- Toth, K., Portele C., Lilert A., Lutz M., Nunes de Lima, N. (2012). Model koncepcyjny rozwijania specyfikacji interoperacyjności w infrastrukturach danych przestrzennych. *Komisja Europejska. Raporty Referencyjne IRC*, Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Raport EUR 25280 EN. Pozyskano z http://www.radaaip.gov.pl/_data/assets/pdf_file/0004/29614/IES_Spatial_Data_InfrastructuresPL.pdf
- Ustawa z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze i informacji przestrzennej (Dz.U. z 2010 r. nr 76, poz. 489, z późn. zm.).

Beata Stelmach-Fita, dr inż. architekt, adiunkt, Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie, absolwentka Politechniki Warszawskiej, doktor nauk technicznych w dyscyplinie architektura i urbanistyka. Zainteresowania dotyczą porządkowania geoinformacji o zagospodarowaniu przestrzennym w Polsce oraz upowszechniania technologii GIS. Jest autorką projektów budynków użyteczności publicznej, mieszkalnych, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Ma doświadczenie w pracy w jednostkach samorządu terytorialnego oraz w administracji centralnej. Rada Wydziału Architektury Politechniki Warszawskiej przyznała jej wyróżnienie za rozprawę doktorską. Otrzymała rekomendacje Izby Architektów RP do prac w komisjach dotyczących danych przestrzennych Zagospodarowanie przestrzenne 2014.

Beata Stelmach-Fita, Ph.D., Pedagogical University of Cracow, an architecture graduate from Warsaw University of Technology, doctor of technical sciences in architecture and urbanism. Her research interests relate to the organising of geo-information in Poland on the topic Land Use and dissemination of GIS. She is the author of projects of public and residential buildings, local spatial development plans. She has experience in work in local government and central government. The Council of Architecture Faculty of the Warsaw University of Technology awarded her the honor for her doctoral dissertation. In 2014 she received the recommendations of the Chamber of Architects for work in the committees on spatial data theme of Land Use.

Adres/address:

Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie
Instytut Geografii
Zakład Przedsiębiorczości i Gospodarki Przestrzennej
ul. Podchorążych 2, 30-084 Kraków, Polska
e-mail: bfita@up.krakow.pl