

## IMPLEMENTACJA DYREKTYWY INSPIRE W REPUBLICIE FEDERALNEJ NIEMIEC

### IMPLEMENTATION OF THE INSPIRE-DIRECTIVE IN THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY

**Mateusz Badowski**

Wydział Prawa, Uniwersytet Osnabrück

**Słowa kluczowe: geoinformacja, implementacja, dyrektywa, INSPIRE, Republika Federalna Niemiec**

Keywords: geoinformation, implementation, directive, INSPIRE, Federal Republic of Germany

### INSPIRE jako dyrektywa – element systemu prawa wspólnotowego

Ciągły i stały wzrost znaczenia wykorzystywania technologii informatycznych w codziennym życiu jest bezsprzeczny. Ilustracją tego procesu może być również używanie infrastruktury informacji przestrzennej (IIP). Dla krajów należących do Unii Europejskiej proces ten związany jest z budową INSPIRE<sup>1</sup> – Infrastruktury Informacji Przestrzennej we Wspólnocie Europejskiej, której powstanie przewiduje dyrektywa 2007/2/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 marca 2007 r. ustanawiająca infrastrukturę informacji przestrzennej we Wspólnocie Europejskiej. Celem tej struktury ma być udostępnienie w sposób szybszy i tańszy (za pośrednictwem geoportali) zdigitalizowanych i interoperacyjnych danych przestrzennych o wysokim standardzie, należących do co najmniej jednego z 34 tematów wymienionych w załącznikach I–III dyrektywy. Udostępnienie tych danych szerokiej rzeszy użytkowników za pomocą usług danych przestrzennych, może znacząco usprawnić oraz zmniejszyć koszty procesów decyzyjnych dokonywanych zarówno przez osoby prywatne, przedsiębiorstwa, jak również organy publiczne.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> INSPIRE – **IN**frastructure for **SP**atial **Info**Rmation in Europe.

<sup>2</sup> Znaczenie dostępności do danych przestrzennych ukazują liczne opracowania i sprawozdania najwyższych władz niemieckich, por. np.: Deutscher Bundestag: Drucksache 14/4139, 27.09.2000; Drucksache 14/5323, 15.02.2001; Drucksache 15/809, 08.04.2003; Drucksache 15/1209, 25.06.2003; Drucksache 15/5834, 27.06.2005; Drucksache 16/2959, 17.10.2006; Drucksache 16/3975, 28.12.2006; Drucksache 16/6218, 10.08.2007; Drucksache 16/10080, 30.07.2008.

INSPIRE jako dyrektywa należy do źródeł wtórnego prawa wspólnotowego. Źródła te dzieli się na prawo pierwotne, prawo wtórne oraz inne źródła prawa. Prawo pierwotne jest stanowione przez państwa członkowskie i należy do regulacji prawa międzynarodowego publicznego. Składają się na nie przede wszystkim traktaty założycielskie – w szczególności Traktaty rzymskie z 1957 r., czyli Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą, zwany obecnie Traktatem ustanawiającym Wspólnotę Europejską (TWE) oraz Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (Euratom), a także Traktat z Maastricht z 1992 r. – Traktat o Unii Europejskiej. Obok traktatów założycielskich do prawa pierwotnego zaliczane są również wszystkie traktaty akcesyjne (np. Traktat ateński z 2003 r.)<sup>3</sup>, jak i w pewnym zakresie prawo zwyczajowe oraz niepisane ogólne zasady prawa (Haratsch, 2009). Prawo pierwotne jest nadrzędne w stosunku do prawa wtórnego, dlatego to ostatnie może być poddawane kontroli, co do zgodności z prawem wyższego rzędu w postaci prawa pierwotnego. Prawo wtórne składa się z aktów prawnych wydawanych przez organy Wspólnoty Europejskiej (WE). Art. 249 TWE zawiera wyliczenie aktów prawnych (choć nie wyłączone), które mogą zostać przez nie wydane. Należą do nich rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, zalecenia i opinie.

Rozporządzenia są aktami mającymi zasięg ogólny, wiążą w całości i są bezpośrednio stosowane we wszystkich Państwach Członkowskich na równi, oznacza to, iż nie wymagają żadnego dodatkowego aktu prawa narodowego, aby mogły (bądź musiały) być zastosowane. Decyzja wiąże w całości adresatów, do których jest kierowana, natomiast zalecenia i opinie nie mają mocy wiążącej. Dyrektywy natomiast wiążą każde Państwo Członkowskie, do którego są kierowane, w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawiają jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków umożliwiających realizację założonego w dyrektywie celu. Art. 249 zd. 1 TWE przyznaje kompetencje do wydania dyrektyw Komisji, Radzie lub Parlamentowi wspólnie z Radą. Od materii, której dotyczy konkretna dyrektywa uzależnione jest, który organ (organy) są właściwe do jej wydania. Większość kompetencji w tym zakresie określonych przez TWE przyznana jest Radzie (Schütz, Bruha, König, 2004). Adresatami dyrektyw są poszczególne Państwa Członkowskie. Nie musi ona się odnosić bowiem do wszystkich Państw Członkowskich. Prawo pierwotne zezwala na to aby dyrektywy mogły obowiązywać w stosunku do poszczególnych Państw Członkowskich (dyrektywy indywidualne) bądź odnosić się do wszystkich państw należących do Unii Europejskiej – dyrektywy ogólne (Groeben, Schwarze, 2004). Pojęcie państwa należy traktować możliwie szeroko. Państwo zobowiązane jest do podjęcia wszelkich środków do wypełnienia celu (rezultatu), o którym mowa w dyrektywie. Dotyczy to wszystkich władz publicznych w określonym Państwie Członkowskim.<sup>4</sup> Związanie osiągnięciem konkretnego rezultatu oznacza, iż akty prawne państw członkowskich mogą zawierać np. inne sformułowania niż te zawarte w dyrektywie, inaczej definiować określone pojęcia bądź zdefiniowanym przyznawać inne znaczenie. Istotne jest jedynie aby cel regulacji został spełniony.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Został podpisany dn. 16 kwietnia 2003 r. w Atenach i stanowi podstawę prawną przystąpienia 10 krajów Europy Środkowej i Południowej (Cypru, Czech, Estonii, Litwy, Łotwy, Malty, Polski, Słowacji, Słowenii i Węgier) do Unii Europejskiej.

<sup>4</sup> Wyrok ETS z dnia 13 listopada 1990 r., *Marleasing SA przeciwko La Comercial Internacional de Alimentacion SA*, (sprawa C-106/89).

<sup>5</sup> Wyrok ETS z dnia 9 kwietnia 1987 r., *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Włoskiej*, (sprawa 363/85, Nb. 7); por. też np.: wyrok ETS z dnia 23 maja 1985 r., *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Federalnej Niemiec*, (sprawa 29/84).

Dla zapewnienia spójności prawa wspólnotowego sprawą kluczową jest całkowita i dokładna transpozycja przez każde Państwo Członkowskie do swojego prawa krajowego dyrektyw Wspólnoty, odnoszących się do niego, w terminach w nich przewidzianych. Mimo, że to Państwo Członkowskie decyduje o formie i sposobie wprowadzenia do porządku prawnego odpowiednich przepisów, konieczne jest aby środki podejmowane przez nie, powodowały równie efektywne i konsekwentne egzekwowanie obowiązywania prawa wspólnotowego dokładnie tak, jak to się dzieje w odniesieniu do prawa krajowego. Nad wypełnianiem wynikających z tego tytułu zobowiązań przez Państwa Członkowskie czuwa Komisja.<sup>6</sup> Orzecznictwo zarówno Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS) jak i Trybunałów Konstytucyjnych państw Unii Europejskiej zasadniczo przyznają pierwszeństwo prawa wspólnotowego nad prawem krajowym.

W sytuacji gdy dyrektywa nie zostanie poprawnie lub w ogóle zaimplementowana, państwu grozi odpowiedzialność z tytułu naruszenia przepisów traktatu, odpowiedzialność odszkodowawcza w stosunku do obywateli, bądź dyrektywa może być zastosowana bezpośrednio.

## **Budowa Infrastruktury Informacji Przestrzennej w RFN (GDI-DE) w kontekście implementacji dyrektywy INSPIRE**

Republika Federalna Niemiec w odróżnieniu np. od Polski nie jest krajem jednolitym. Oznacza to, iż poszczególne regiony tzw. kraje związkowe (landy), dysponują stosunkowo dużą autonomią, przejawiającą się na przykład w regulacji dotyczącej prawa do informacji. Każdy z landów posiada własny aparat administracyjny, a ich parlamenty dysponują kompetencją do wydawania ustaw obowiązujących na terenie danego kraju związkowego.

Budowa infrastruktury informacji przestrzennej w RFN opiera się na infrastrukturach powstających w poszczególnych landach. Dane przestrzenne w Niemczech przetwarzane są na poziomie federalnym, krajów związkowych i lokalnym. Z tego względu, w celu pełnej implementacji dyrektywy INSPIRE, konieczna jest jej transpozycja na poziomie federalnym oraz krajów związkowych. Nie istnieje konieczność wydania odrębnych, samodzielnych ustaw. Mimo, iż jest to regułą np. Kraj Związkowy Meklemburgia Pomorze-Przednie zdecydował się na nowelizację istniejącego już ustawodawstwa (projekt nie został jednak jeszcze nawet podany do informacji publicznej).

Cele jakie stawia przed państwami członkowskimi dyrektywa 2007/2/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 marca 2007 r. ustanawiająca infrastrukturę informacji przestrzennej we Wspólnocie Europejskiej w skrócie można podzielić na 2 aspekty, stworzenie INSPIRE, czyli samej infrastruktury informacji przestrzennej we Wspólnocie oraz zapewnienia szerokiego dostępu do danych przestrzennych określonych w załącznikach dyrektywy, po stosunkowo niskich cenach. Spełnienie pierwszego z postulatów ma zapewnić dostosowanie znajdującej się w budowie niemieckiej Infrastruktury Informacji Przestrzennej (Geodateninfrastruktur – GDI-DE). Prace nad jej stworzeniem trwają od 1998 roku, kiedy to została powołana przez rząd Międzyresortowa Komisja ds. Geoinformacji (Interministerieller Ausschuss für Geoinformationswesens – w skrócie IMAGI).<sup>7</sup> W skład IMAGI w momencie

<sup>6</sup> Deklaracja 19 w sprawie stosowania prawa wspólnotowego Traktatu o Unii Europejskiej – Maastricht z dnia 7 lutego 1992 r.

<sup>7</sup> Bericht zur Verbesserung der Koordinierung auf dem Gebiet des Geoinformationswesens, Kabinettsbeschluss der Bundesregierung vom 17.06.1998.

jej powstania wchodziło 9 federalnych ministerstw, przy czym od początku pracom Komisji przewodniczy Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. Obecnie członkami IMAGI są już wszystkie ministerstwa, spotkania odbywają się co najmniej raz do roku. IMAGI współpracuje z ekspertami ze świata gospodarki i nauki. Po każdym posiedzeniu powstaje protokół zawierający wskazówki do realizacji własnych zadań. Protokoły nie posiadają mocy prawnie wiążącej, wprowadzenie w życie wydawanych zaleceń wymaga więc zawsze woli politycznej. Dla lepszej ochrony interesów niemieckich za granicą, w szczególności w stosunkach z UE został powołany wysoki rangą Przedstawiciel ds. Geoinformacji (sekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych), co świadczy również o wadze jaką przywiązują władze niemieckie do samego zagadnienia (Lenk, 2005).

Kolejnym ważnym wydarzeniem w procesie budowania GDI-DE była uchwała Bundestagu z 15. lutego 2001 r. odnośnie korzystania z geoinformacji w Republice Federalnej Niemiec. W uchwale tej Bundestag zwrócił się z wnioskiem o utworzenie GDI-DE i poprzez to działanie ułatwienie dostępu do danych przestrzennych na poziomie federalnym i krajów związkowych. Bundestag chciał być również informowany o postępach w budowie infrastruktury informacji przestrzennej w Niemczech w kontekście narodowym, europejskim i międzynarodowym.<sup>8</sup>

GDI-DE powstała na podstawie porozumienia Przewodniczącego Kancelarii Kanclerza oraz jego odpowiedników w krajach związkowych z dnia 27 listopada 2003 r. Działa na 4 płaszczyznach: politycznej, polityczno-zawodowej, koncepcyjnej oraz technicznej.

Cele polityczne formułowane są przez sekretarzy stanu odpowiedzialnych za eGovernment i Deutschland-Online na poziomie federalnym i krajów związkowych.

Na płaszczyźnie polityczno-zawodowej i koncepcyjnej kluczową rolę odgrywa Gremium Kierownicze (Lenkungs-gremium) składające się z przedstawicieli federacji (przedstawiciela Federalnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, przedstawiciela Ministerstwa Gospodarki i Technologii), przedstawicieli wszystkich krajów związkowych (po 1 osobie z każdego landu – są to przedstawiciele różnych ministerstw przeważnie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, ale także Ministerstwa Finansów czy Środowiska), przedstawiciele związków – Związku Miast Niemieckich (*Deutscher Städtetag* – DST), Związku Niemieckich Powiatów (*Deutscher Landkreistag* – DLT), Związku Niemieckich Miast i Gmin (*Deutscher Städte- und Gemeindebund* – DStGB) oraz stałego gościa – przedstawiciela federalnego Ministerstwa Ochrony Środowiska (BMU). Przewodnictwo w Lenkungs-gremium jest rotacyjne, kadencja trwa 2 lata, zarówno przedstawiciele federacji jak i związków traktowani są jako jeden podmiot. Obecnie władzę sprawuje Bawaria. Postanowienia podejmowane są jednogłośnie. Gremium to oficjalnie sprawuje funkcję punktu kontaktowego, o którym mowa w art. 19 ust. 2 dyrektywy INSPIRE. Funkcję doradczą pełni Komisja ds. Gospodarki Geoinformacją (*Kommission für Geoinformationswirtschaft*).

Na płaszczyźnie technicznej prace Lenkungs-gremium wspomaga Koodinierungsstelle, do jego zadań należy m.in.: koordynacja postanowień Lenkungs-gremium, kontrola wdrażania postanowień Lenkungs-gremium, przygotowywanie merytorycznych koncepcji posiedzeń Lenkungs-gremium, szeroko pojęte public relations oraz wykonywanie zadań punktu kontaktowego w rozumieniu art. 19 ust. 2 dyrektywy INSPIRE (choć formalnie zgodnie z §10 ust. 2 GeoZG to Lenkungs-gremium jest punktem, kontaktowym). Koodinierungsstelle posiada swoją siedzibę w Federalnym Urzędzie Kartografii i Geodezji (BKG) we Frankfurcie nad Menem.

<sup>8</sup> Nutzung von Geoinformationen in der Bundesrepublik Deutschland, Deutscher Bundestag Drucksache 14/5323, 15.02.2001.

Tak jak INSPIRE opiera się na infrastrukturach informacji przestrzennej ustanowionych i prowadzonych przez państwa członkowskie (art. 1 ust. 2 dyrektywy INSPIRE), tak i niemiecka federalna infrastruktura informacji przestrzennej składa się z infrastruktur lądowych (Schilcher, 2009). Wymagania techniczne określone przez dyrektywę INSPIRE, a przede wszystkim wymóg interoperacyjności danych przestrzennych, muszą zostać zagwarantowane zarówno przez ustawy szczebla federalnego, jak i krajów związkowych.<sup>9</sup>

## Ustawy implementujące dyrektywę INSPIRE w Republice Federalnej Niemiec

W Republice Federalnej Niemiec w celu implementacji dyrektywy powinno zostać wydanych 17 ustaw – jedna federalna oraz 16 w państwach związkowych. Dotychczas w życie weszły 3 ustawy, federalna (*Gesetz über den Zugang zu digitalen Geodaten Geodatenzugangsgesetz – GeoZG – 14.02.2009*)<sup>10</sup>, bawarska (*Bayerisches Geodateninfrastrukturgesetz – BayGDIG – 01.08.2008*)<sup>11</sup> oraz w Nadrenii Północnej Westfalii (*Gesetz über den Zugang zu digitalen Geodaten Nordrhein-Westfalen – GeoZG NRW 28.02.09*).<sup>12</sup> Ustawa federalna i NRW są bardzo do siebie podobne pod względem zarówno budowy jak i treści. W odniesieniu do BayGDIG ze względu na fakt, iż została ona wydana jako pierwsza, jeszcze przed GeoZG, zauważalne jest podobieństwo do wstępnych projektów swojej federalnej odpowiedniczki, które następnie ewoluowały. Oczekiwać należy, iż kolejne ustawy, które będą wchodziły w życie formą i treścią w większym stopniu przypominać będą GeoZG w obecnej formie. Dotychczas upubliczniono dodatkowo projekty ustaw transponujących dyrektywę INSPIRE m.in. z Berlina, Saksonii, Turyngii oraz Szlezewiku-Holsztyna, gdzie przewiduje się uchwalenie aktu implementującego nie wcześniej niż we wrześniu 2009.<sup>13</sup> Zadaniem wszystkich wspomnianych aktów prawnych jest spełnienie głównych celów dyrektywy, czyli współtworzenie infrastruktury informacji przestrzennej w Europie jak i zapewnienie łatwiejszego dostępu do danych przestrzennych.

W celu porównania ustaw implementujących dyrektywę INSPIRE w Republice Federalnej Niemiec wybrane zostały ich aspekty takie jak: cel regulacji, zakres zastosowania, różnice definicyjne, charakterystyka danych i usług danych przestrzennych oraz warunki dostępu do danych przestrzennych.

### Cel regulacji

Celem wszystkich omawianych ustaw niemieckich, których zadaniem jest transpozycja dyrektywy INSPIRE, jest stworzenie ram prawnych do powstania wymaganej ogólnonarodowej infrastruktury informacji przestrzennej oraz umożliwienie dostępu i korzystania z da-

<sup>9</sup> por. także: Wolfgang Reindl, Geodateninfrastruktur in Deutschland, Mitteilungen des DVWBayern 2005, Heft 4, S. 530-537; Wolfgang Stößel, Geodateninfrastruktur in Bayern, Mitteilungen des DVW-Bayern 2005, Heft 4, S. 538-544; Architektur der Geodateninfrastruktur Deutschland, Ver. 1.0; GDI-DE 2007.

<sup>10</sup> BGBl. I s. 278.

<sup>11</sup> GVBl. Nr. 15 s. 453.

<sup>12</sup> GV. NRW. s. 84.

<sup>13</sup> [http://www.gdi-sh.de/gdi\\_gesetz.html](http://www.gdi-sh.de/gdi_gesetz.html).

nych przestrzennych i usług danych przestrzennych. Ustawa federalna<sup>14</sup> jak i GeoZG-NRW<sup>15</sup> podkreślają szczególną rolę jaką sprawuje ochrona środowiska w korzystaniu z danych i usług danych przestrzennych. Ustawa bawarska nie czyni rozróżnienia w tym zakresie.<sup>16</sup> Nie można tego faktu traktować jednak jako błędu w procesie implementacyjnym, ponieważ dyrektywa nie przewiduje wyłączności wykorzystania IIP do celów związanych z ochroną środowiska naturalnego, oznacza to więc *a contrario*, iż takie wykorzystanie jest dopuszczalne, o ile co najmniej cele dyrektywy zostaną spełnione. Budowa infrastruktury i wykorzystanie jej do innych celów, bądź wykorzystywanie opracowywanych standardów w dalszych pracach jest dopuszczalne i nie stanowi naruszenia przepisów prawa wspólnotowego. Stworzenie samej infrastruktury i zasad dostępu do danych i usług danych przestrzennych na poziomie wspólnotowym było koniecznością. Ustalono bowiem, iż główną przeszkodą dla pełnego wykorzystania dostępnych danych jest czasochłonność i kosztowność poszukiwania istniejących danych przestrzennych lub sprawdzanie, czy mogą one być użyte w danym celu.<sup>17</sup> Skoro cel dyrektywy nie mógłby zostać osiągnięty w wystarczającym stopniu przez państwa członkowskie ze względu na jego aspekty ponadnarodowe oraz z powodu ogólnej potrzeby koordynacji warunków dostępu, wymiany i wspólnego korzystania z informacji przestrzennych w obrębie Wspólnoty, zgodnie z zasadą pomocniczości wydanie dyrektywy jest uzasadnione (art. 5 TWE).

### Zakres zastosowania

Dyrektywa INSPIRE kierowana jest do wszystkich państw członkowskich. Każda z omawianych ustaw odnosi się do terytorium, na którym obowiązuje i w stosunku do odpowiednich władz publicznych.

W miejsce zdefiniowanego w dyrektywie „organu publicznego” (art. 3 pkt 9 dyrektywy INSPIRE) GeoZG posługuje się w §3 ust. 8 określeniem „instytucji posiadającej dane przestrzenne” (*geodatenhaltende Stelle*). Zgodnie z treścią §2 GeoZG obowiązuje ona w stosunku do federalnych instytucji posiadających dane przestrzenne (oraz bezpośrednio zależnych od federacji osób prawnych prawa publicznego). Przez te należy rozumieć instytucje zobowiązane do udzielania informacji, o których mowa w federalnej ustawie o dostępie do informacji o środowisku z 22 grudnia 2004 r. (UIG)<sup>18</sup> (to podkreśla związek między tymi ustawami) – czyli jednostki administracji rządowej i inne instytucje federalnej administracji publicznej. Gremia, które doradzają tym instytucjom, uznawane są za część instytucji, o ile powołują jej członków. Do instytucji zobowiązanych do udzielania informacji nie należą najwyższe urzędy federacji, o ile nie będą brały udziału w procesie ustawodawczym bądź przy wydawaniu rozporządzeń, a także sądy, o ile nie wypełniają zadań administracji publicznej. Do instytucji zobowiązanych do udzielania informacji należą osoby fizyczne i prawne prawa prywatnego, o ile wypełniają one zadania publiczne lub świadczą usługi publiczne związane ze środowiskiem. Regulacji GeoZG podlegają także osoby fizyczne i prawne prawa prywatnego, o ile udostępniają dane przestrzenne oraz usługi danych przestrzennych, jak i metadane, za pośrednictwem krajowej infrastruktury danych przestrzennych. GeoZG NRW rów-

<sup>14</sup> §1 GeoZG.

<sup>15</sup> §1 GeoZG NRW.

<sup>16</sup> art. 1 BayGDIG.

<sup>17</sup> pkt 15 Preambuły INSPIRE.

<sup>18</sup> Umweltinformationsgesetz, BGBl. I S. 3704.

niez odwołuje się do definicji instytucji posiadającej dane przestrzenne zawartej w landowej ustawie o dostępie do informacji o środowisku. BayGDIG natomiast posługuje się tak jak dyrektywa pojęciem Behörde (czyli organu publicznego bądź urzędu). Zgodnie z treścią art. 1 ust. 2 bawarskiej ustawy o postępowaniu administracyjnym<sup>19</sup> za urząd uznaje się każdą jednostkę wykonującą zadania publiczne. Chodzi tutaj o publiczno-prawną działalność administracyjną urzędów Kraju Związkowego Bawarii, gmin i ich związków i pozostałych osób prawnych prawa publicznego pozostających pod kontrolą Kraju Związkowego Bawarii, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej. BayGDIG odnosi się również do publicznych gremiów doradzających wspomnianym urządům oraz osób fizycznych i prawnych prawa prywatnego, o ile wykonują one zadania w związku ze środowiskiem naturalnym lub świadczą usługi publiczne (art. 2 ust. 2 pkt 2 BayGDIG). Precyzja budowania takich definicji jest bardzo ważna, na ich podstawie ustala się bowiem podmiot odpowiedzialny.

### Różnice definicyjne

Większość definicji znajdujących się w dyrektywie INSPIRE została powielona w aktach implementacyjnych w niewiele zmienionej formie. Zarówno GeoZG jak i BayGDIG kopiują definicję danych przestrzennych zawartą w dyrektywie INSPIRE, określając je, jako wszelkie dane odnoszące się bezpośrednio lub pośrednio do określonego położenia lub obszaru geograficznego. GeoZG NRW eliminuje przymiotnik wszelkie. Nie zmienia to jednak sensu definicji a tym bardziej celu regulacji, który zawsze podczas analizy prawnej należy mieć na uwadze.

Żadna z omawianych ustaw implementujących nie zawiera definicji, ani nie używa pojęcia zbiorów danych przestrzennych, opierając się jedynie na danych przestrzennych i zastępując każdorazowo użyte w dyrektywie określenie zbiorów danych przestrzennych pojęciem dane przestrzenne.

Przykładem ilustrującym to zjawisko są metadane. Dlatego dyrektywa INSPIRE określa w art. 3 pkt 6 metadane jako informacje opisujące zbiory danych przestrzennych i usługi danych przestrzennych oraz umożliwiające ich odnalezienie, inwentaryzację i używanie, gdy GeoZG i GeoZG NRW jako informacje opisujące, dane przestrzenne lub usługi danych przestrzennych, dalszą część definicji pozostawiając bez zmian. BayGDIG do definicji metadanych dodaje także usługi sieciowe, które mogą być opisywane przez metadane.

Bardziej zróżnicowane są definicje usług danych przestrzennych zawarte w ustawach implementujących dyrektywę w RFN. Dyrektywa INSPIRE w art. 3 pkt 4 określa je jako operacje, które mogą być wykonywane przez aplikację komputerową na danych przestrzennych zawartych w zbiorach danych przestrzennych lub na powiązanych z nimi metadanych. Pomijając już fakt rezygnacji z pojęcia zbiorów danych przestrzennych, w rozumieniu ustaw, *usługi danych przestrzennych to dające się połączyć zastosowania, które w ustrukturyzowanej formie czynią dostępnymi dane przestrzenne i metadane, tworząc katalog zamknięty, na który składają się usługi wyszukiwania, usługi przeglądania, usługi pobierania oraz usługi przekształcania*. Łączy tym samym usługi danych przestrzennych z usługami sieciowymi, o których mowa w art. 11 ust. 1 pkt 1–4 dyrektywy INSPIRE. W BayGDIG wymieniono wszystkie 5 usług sieciowych, czyli także usługi umożliwiające uruchamianie usług danych przestrzennych. Dodatkowo wszystkie ustawy definiują usługi sieciowe jako oparte na sie-

<sup>19</sup> Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz (BayVwVfG), BayRS II, S. 213.

ciach zastosowania służące do komunikacji, transakcji i interakcji, gdy dyrektywa INSPIRE używa tego pojęcia nie definiując go i charakteryzując je we wspomnianym art. 11. Ostatnia piąta z usług sieciowych z art. 11 ust. 1 dyrektywy INSPIRE nie wymieniona w §§3 ust. 3 GeoZG oraz GeoZGNRW, zawiera się w ustawowej definicji usług sieciowych – przykładowo usługi płacenia za pośrednictwem Internetu.

Innymi kluczowymi pojęciami wykorzystywanymi zarówno przez dyrektywę INSPIRE jak i ustawy są infrastruktura informacji przestrzennej (które mają zostać stworzone na poziomie krajowym i europejskim) oraz interoperacyjność zapewniająca możliwość łączenia ze sobą np. danych. Obie definicje, mimo iż nie są wyrażone w sposób identyczny pokrywają się zakresem znaczeniowym.

Zarówno w dyrektywie INSPIRE jak i w omawianych ustawach wytlumaczenie znajduje także określenie „Geoportal”. Dyrektywa INSPIRE definiuje to pojęcie w oparciu o witrynę internetową lub jej odpowiednik, natomiast ustawy używają szerszego pojęcia – platformy komunikacyjnej, transakcyjnej i interakcji. We wszystkich omawianych aktach celem geoportalu jest umożliwienie dostępu do usług związanych z danymi przestrzennymi. Ustawy wymieniają tu zarówno usługi danych przestrzennych jak i usługi sieciowe, a dyrektywa skupia się jedynie na zawartych w ust. 1 art. 11 usługach sieciowych. Tą teoretyczną rozbieżność niweluje fakt, iż do ustawowych katalogów usług danych przestrzennych włączono usługi sieciowe.

Żadna z ustaw nie wyjaśnia, ani nie korzysta także z pojęcia obiektu przestrzennego, o którym mowa w art. 3 ust. 5 dyrektywy INSPIRE. Natomiast wszystkie akty używają pojęcia osoby trzeciej, jest ono jednak zdefiniowane tylko w dyrektywie.

### **Charakterystyka danych i usług danych przestrzennych**

Regulacje dotyczące danych, w stosunku do których zastosowanie znajduje dyrektywa jak i ustawy implementujące są bardzo zbliżone. Ustawy określają, iż dane muszą jednocześnie odnosić się do terytorium, na którym mają władztwo i być w formie elektronicznej. Dane te również muszą znajdować się w posiadaniu lub być przechowywane w imieniu albo instytucji posiadającej dane przestrzenne i być objęte zakresem jej działań publicznych (ale tylko wtedy, gdy dane zostały przez tą instytucję wytworzone, otrzymane lub są przez nią zarządzane i aktualizowane) albo osoby trzeciej, której zezwolono na przyłączenie się do krajowej infrastruktury danych przestrzennych, po spełnieniu przez nią odpowiednich wymagań. Dane przestrzenne, muszą odnosić się również do co najmniej jednego z 34 wymienionych tematów pokrywających się z tymi wymienionymi w załącznikach I–III dyrektywy INSPIRE i nie być danymi archiwalnymi. O ile zaistnieje taka potrzeba szczegóły specyfikacji każdego z tematów zostaną umieszczone w aktach wykonawczych do ustawy.

Ustawy implementujące obowiązują tylko w stosunku do usług danych przestrzennych powiązanych z opisanymi wyżej danymi przestrzennymi.

Stosuje się je tylko do wersji referencyjnej danych przestrzennych. Każda zmiana lub aktualizacja kopii stanowi nowopowstałą daną przestrzenną, będącą od momentu wprowadzenia zmian odrębną wersją referencyjną. Odpowiedzialność za nią ponosi instytucja dokonująca ingerencji w taką kopię.

Regulacje dotyczące metadanych praktycznie powielają te zawarte w dyrektywie. Dla danych przestrzennych i metadanych ustawy zapewniają świadczenie usług: wyszukiwania, przeglądania, pobierania, przekształcania oraz usługi do realizacji elektronicznego obrotu han-



dlowego przez instytucje, które te dane wprowadzały, administrowały i udostępniły. O ile zaistnieje taka potrzeba szczegóły specyfikacji usług danych przestrzennych i usług sieciowych będą regulować akty wykonawcze.

Ponadto instytucje posiadające referencyjne wersje danych przestrzennych zobowiązane są do sporządzania, administracji i udostępniania metadanych i utrzymywanie ich w zgodności z danymi przestrzennymi i usługami danych przestrzennych.

Interoperacyjność danych przestrzennych, usług danych przestrzennych i metadanych to jedno z głównych założeń omawianych regulacji. W inny sposób nie byłoby możliwości wykorzystania profitów jakie daje IIP, dlatego jest ona wyraźnie gwarantowana przepisami §8 GeoZG, §8 GeoZGNRW oraz Art. 8 ust. 1 BayGDIG. Dane przestrzenne, usługi danych przestrzennych i usługi sieciowe oraz metadane będą połączone w sieć elektroniczną tworząc jej elementy składowe. Dostęp do tej sieci na poziomie federacji będzie można uzyskać poprzez Geoportal.

### Warunki dostępu do danych przestrzennych

Generalną zasadą, która przyświecała twórcom zarówno dyrektywy jak i omawianych ustaw jest zapewnienie uzyskania możliwie najszerszego dostępu do danych przestrzennych we Wspólnocie Europejskiej (WE), po możliwie najkorzystniejszych cenach. Jednak przetwarzanie danych jest kosztowne, a nieograniczony dostęp do nich może powodować pewne zagrożenia. Z tego powodu istnieją wyjątki ograniczające przedstawioną zasadę ogólną. Co zrozumiałe, zasadniczo jeżeli dane przestrzenne są udostępniane poprzez usługi przeglądania może odbywać się to w formie, która uniemożliwia ponowne ich wykorzystanie w celach handlowych.

Wszystkie 3 ustawy przewidują możliwość ograniczenia publicznego dostępu do danych przestrzennych i usług danych przestrzennych poprzez usługi wyszukiwania, kiedy mogłyby one mieć niekorzystny wpływ na stosunki międzynarodowe, istotne dobra chronione bezpieczeństwa publicznego lub obronę narodową. Wprowadzenie tego ograniczenia ma na celu uniemożliwienie uzyskania informacji na temat położenia statków niemieckiej marynarki wojennej często wykorzystywanych do udzielania informacji pogodowych. W tym przypadku, jak i w każdej innej omawianej sytuacji, wystarczy uzasadnione podejrzenie, iż zapewnienie dostępu mogłoby zaszkodzić co najmniej jednemu z przedstawionych dóbr chronionych wyższego rzędu. Dla pozostałych wymienianych w ustawie usług danych przestrzennych (czyli usług przeglądania, pobierania, przekształcania oraz usług do realizacji elektronicznego obrotu handlowego) do wspomnianych trzech ograniczeń dodano sytuacje, w których taki dostęp mógłby spowodować zagrożenie dla jednego lub większej liczby z wymienionych poniżej dóbr. Zarówno GeoZG jak i GeoZG NRW odsyłają do §8 ust. 1 i §9 ustawy o dostępie do informacji o środowisku (*Umweltinformationsgesetz – UIG*), w której obok już wymienionych, przyznaje się ochronę przede wszystkim: poufności działań organów władzy publicznej, prowadzeniu toczącego się postępowania sądowego, prawu jakiegokolwiek osoby do sprawiedliwego procesu, prowadzeniu dochodzenia karnego, o wykroczenie lub dyscyplinarne, stanowi środowiska lub jego części, stanowi zdrowia i bezpieczeństwa ludzkiego, obiektom kultury i budowlom, danym osobowym, prawu własności, poufności informacji handlowych lub przemysłowych, zachowaniu poufności danych statystycznych oraz tajemnicy podatkowej.

Z tytułu dostępu do danych przestrzennych i usług danych przestrzennych mogą być wymagane świadczenia pieniężne oraz mogą zostać wprowadzone licencje (o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej). Za usługi wyszukiwania opłaty pobierane nie będą. Zasadniczo dotyczy to także usług przeglądania generalnie, bowiem powinny być one także bezpłatnie publicznie dostępne, o ile mieszczą się one w ramach połączonego z siecią przedstawienia na ekranie (choć istnieje możliwość odejścia od tej zasady np. w odniesieniu do danych często aktualizowanych – gdyby nie istniał taki przepis dane pogodowe straciłyby wartość rynkową, ponieważ byłyby bezpłatnie dostępne). Za uniemożliwienie korzystania do celów komercyjnych z określonych danych odpowiada instytucja posiadająca dane przestrzenne. Jeżeli technicznie nie jest możliwe stworzenie takiego zabezpieczenia, fakt ten nie może stać się podstawą wprowadzenia opłat za dostęp do tego rodzaju danych, a tym bardziej nie może być podstawą odmowy dostępu do takich danych.

Na instytucjach posiadających dane przestrzenne spoczywa odpowiedzialność za umożliwienie dokonywania płatności za usługi za pośrednictwem Internetu. Jeżeli nie istniałaby możliwość skorzystania z e-Payment, wtedy instytucja nie ma prawa pobierania opłat, musi w takiej sytuacji dopuścić darmowe korzystanie z danych, niemożność wniesienia opłaty za pośrednictwem Internetu nie jest podstawą do ograniczania dostępu do danych przestrzennych. Zarówno GeoZG, GeoZG NRW jak i BayGDIG przewidują dodatkowo wydanie rozporządzenia regulującego kwestie finansowe.

Instytucje federacji zasadniczo nie pobierają od siebie wzajemnie żadnych opłat za dostęp do usług i danych przestrzennych.

## Podsumowanie

Dostęp do danych i usług danych przestrzennych daje nowe możliwości rozwoju gospodarki i społeczeństwa. Z punktu widzenia ekonomicznego wprowadzane zmiany powinny przynieść oczekiwane korzyści. Trudno jest jednak przewidzieć konsekwencje społeczne tego procesu. Na pewno budowa infrastruktury informacji przestrzennej przyczyni się do rozwoju społeczeństwa informacyjnego zarówno w Unii Europejskiej jak i Republice Federalnej Niemiec. W czasie prac transpozycyjnych nie można jednak zapominać o prawie jednostki do prywatności i potrzeby jej ochrony w przypadku nadużywania pozycji dominującej przez silniejsze podmioty prawa prywatnego oraz publicznego. Ważnym elementem jest dostosowanie nowo wprowadzanych rozwiązań do już istniejącego systemu prawnego, w innym razie niespójności mogą doprowadzić do niemożności korzystania z posiadanych interoperacyjnych danych, a tym samym cel wprowadzania omawianej regulacji zostanie zniweczony. Odpowiedzialność za prawidłową transpozycję spoczywa na państwie członkowskim, ponieważ dyrektywa WE wskazuje jedynie rezultat, jaki ma zostać osiągnięty w określonym czasie. W przypadku Niemiec za podmioty odpowiedzialne należy uznać zarówno władze na poziomie federalnym jak i krajów związkowych.

Ustawy implementujące dyrektywę 2007/2/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 marca 2007 r. ustanawiającą infrastrukturę informacji przestrzennej we Wspólnocie Europejskiej (INSPIRE) do porządku prawnego Republiki Federalnej Niemiec są bardzo podobne do siebie oraz do swojego pierwowzoru w postaci dyrektywy, zarówno w treści jak i formie. Są jednak dość ogólne (tak jak i sama dyrektywa), dopiero akty wykonawcze ukażą szczegóły i konsekwencje wprowadzanej regulacji. W Niemczech dane przestrzenne prze-

tworzane są na poziomie federalnym, krajów związkowych i lokalnym. Fakt, iż jest to kraj federacyjny dodatkowo utrudnia proces koordynacji i organizacji implementacji dyrektywy, ponieważ dotyczy ona kwestii zaliczanych do zakresu autonomii krajów związkowych. Ustawy transponujące dyrektywę, które już weszły w życie, wydają się dobrze wypełniać swoje zadanie, nie można jednak mówić o pełnej implementacji INSPIRE w RFN, ponieważ ustawy w 14 krajach związkowych nie zostały jeszcze wydane. Praktyka w stosowaniu ustaw obowiązujących ukaże na ile chronią one także interesy jednostki.

### Literatura

- Architektur der Geodateninfrastruktur Deutschland, Ver. 1.0; GDI-DE 2007.  
Bericht zur Verbesserung der Koordinierung auf dem Gebiet des Geoinformationswesens, Kabinettsbeschluss der Bundesregierung vom 17.06.1998.  
Groeben H., Schwarze J., 2004: Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, 6 Auflage, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.  
Haratsch A., 2009: Europarecht, Tübingen: Mohr Siebeck.  
Lenk M., 2005: IMAGI – das Gremium des Bundes zur Koordinierung des Geoinformationswesens in der Bundesverwaltung, Mitteilungen des DVW-Bayern Heft 4, 519-529.  
Reindl W., 2005: Geodateninfrastruktur in Deutschland, Mitteilungen des DVWBayern 2005, Heft 4, 530-537.  
Schilcher M., 2009: INSPIRE für Entscheidungsträger, Runder Tisch Geoinformationssysteme, München Runder Tisch Geoinformationssysteme e.V. 2009.  
Schütz J., Bruha T., König D., 2004: Casebook Europarecht, Verlag C.H. Beck München.  
Stöbel W., 2005: Geodateninfrastruktur in Bayern, Mitteilungen des DVW-Bayern 2005, Heft 4, 538-544.

### Abstract

*The aim of the Directive 2007/2/EC of the European Parliament and of the Council of Ministers dated 14 March 2007, establishing the Infrastructure for Spatial Information in the European Community (INSPIRE), is to set up a spatial data infrastructure (SDI) and to simplify access to spatial data and spatial data services in Europe. Because of the transnational aspects and the general need to coordinate the conditions of access, exchange and sharing of spatial information within the Community, it can be successfully achieved only at the Community level. Each Member State is obliged to implement INSPIRE. In the Federal Republic of Germany, the implementation procedure has to take place both at the federation and the Federal States level. Thus, good coordination of work and cooperation between the federation, the Federal States and municipalities is essential. The federation and each Federal State are responsible for the implementation of INSPIRE with regards to its own public authorities. This paper presents works on the Germans' SDI (GDI-DE), the implementation of the INSPIRE-Directive in the Federal Republic of Germany, on the federation and the Federal States level, especially on the acts implementing the INSPIRE-Directive at both levels.*

mgr Mateusz Badowski  
mateusz.badowski@uni-osnabrueck.de  
tel: +49 541 969 4511