

Digitální mapa veřejné správy v kontextu nové politiky státu v oblasti prostorových informací

Eva Kubátová¹, Tomáš Hrabík²

¹Ministerstvo vnitra ČR, nám. Hrdinů 1634/3,
140 21 Praha 4, Česká republika
eva.kubatova@mvcv.cz

²CORTIS Consulting s.r.o, Teslova 1202/3,
301 00, Plzeň, Česká republika
tomas.hrabik@cortis.cz

Abstrakt. Příspěvek je zaměřen na představení aktivit Ministerstva vnitra při vytváření politiky státu v oblasti prostorových dat. Aktivity plně vycházejí ze strategických záměrů vlády ČR v oblasti budování eGovernment (strategie Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby a Strategie rozvoje služeb pro informační společnost), dále plně respektují zásady evropských směrnic, ať už směrnice PSI, o opakovaném použití informací veřejného sektoru, nebo směrnice INSPIRE, o zřízení infrastruktury pro prostorové informace v Evropském společenství. Bude podána informace o výsledcích dvou výzkumných projektů, které Ministerstvo vnitra zadalo s cílem získat souhrnný rozsáhlý odborný podklad pro formulování politiky státu v oblasti prostorových dat. Výzkumný projekt „Politika státu při správě a užití prostorových dat“ bude základem návrhu principů budoucí národní politiky pro prostorové informace, výzkumný projekt „Politika státu při poskytování a sdílení dat z informačních systémů“ detailně řeší problematiku licenčních smluv a zpoplatňování poskytování dat státem, včetně poskytování dat prostřednictvím elektronického obchodu. Mezi zásadní představované aktivity patří především mezirezortní projekt Digitální mapa veřejné správy, koordinovaný Ministerstvem vnitra. Strategickým cílem tohoto projektu je vybudovat v krátkém časovém období ve spolupráci centrálních a samosprávných subjektů jednotný digitální bezešvý vektorový mapový podklad za celé území ČR, který bude sloužit jako prezentační vrstva pro agendy a informační systémy veřejné správy, především pro základní registr územní identifikace, adres a nemovitostí.

Klíčová slova: Ministerstvo vnitra, digitální mapa veřejné správy, eGovernment, INSPIRE, účelová katastrální mapa, digitální technická mapa, územně analytické podklady.

Abstract. Public Administration Digital Map. The contribution will show one of keyrole eGovernment projects of Ministry of the Interior of the Czech Republic. While applying eGovernment principles into public administration the task is to gather the largest possible quantity of relevant digital data as soon as possible, so that majority of public administration projects, namely those handling spatial data, can be computerized. Therefore, the key public administration bodies in charge of spatial data, coordinated by the Ministry of Interior are running so called "Public Administration Digital Map Composition" project, whose goal is to provide guaranteed, unified data for backing the public administration's tasks. The project integrates existing digital cadastral maps (30% coverage so far) and other resources as aerial maps (complete coverage), digital engineering maps of various municipalities and orthophotodata of the Czech Republic. The system structure will be distributed nationwide with administrative nodes on regional level, 14 in total, major updates to come from construction administration of local authorities. Users expected are local authorities, public safety organizations and general public as well, via web services. The key model projects for local authorities will be presented namely Special cadastral map, Digital technical map and Editing Toolset for territorial analytic data as well as project feasibility study and project implementation methods.

Keywords: Ministry of the Interior of the Czech Republic, digital map of Public Administration, eGovernment, INSPIRE, special-purpose cadastral map, digital technical map, local analytical papers.

1 Úvod

Jedním z úkolů Ministerstva vnitra, jakožto ústředního orgánu státní správy pro oblast informačních systémů veřejné správy³ a orgánu, kterému přísluší koordinační role v oblasti informačních a komunikačních technologií (ICT) v ČR, je koordinovat vytvoření předpokladů pro sjednocení řady

³na základě zákona č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy

dlouhodobě přetrvávajících roztržštěných snah o integraci aktivit v oblasti prostorových informací. Přestože v České republice dosud chybí ucelená koncepce pořizování, správy a využívání prostorových informací, Ministerstvo vnitra učinilo v posledních dvou letech v této oblasti zásadní pokrok.

Jedním ze základních strategických cílů, ke kterým směřuje činnost Ministerstva vnitra, je dosažení efektivní veřejné správy. Zde je postupováno v souladu s principy vládou schválených dokumentů „Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby (Smart Administration)“ a „Strategie rozvoje služeb pro informační společnost“, které plně respektují zásady evropských směrnic, ať už směrnice PSI, o opakovaném použití informací veřejného sektoru, nebo směrnicí INSPIRE, o zřízení infrastruktury pro prostorové informace v Evropském společenství.

V rámci procesu dynamického zavádění principů eGovernment do oblasti veřejné správy, který je reprezentován především zákonem o eGovernmentu⁴, budováním soustavy čtyř základních registrů a jejich efektivního využívání v oblasti veřejné správy, neodkladně vyvstává potřeba mít v co nejkratší době k dispozici co největší množství dat za celé území ČR v digitální podobě, aby mohlo být co největší množství agend veřejné správy elektronizováno.

Registr územní identifikace, adres a nemovitostí (RÚIAN), který jako jediný ze čtyř základních registrů veřejné správy obsahuje údaje zobrazitelné na území ČR, je předstupněm na cestě ke komplexnímu pojetí informačních systémů - obsahuje základní identifikační a lokalizační údaje o územních prvcích, územně evidenčních jednotkách, adresách a nemovitostech, přičemž se v zákoně o základních registrech⁵ předpokládá, že jeho územní prvky budou zobrazovány nad mapami státního mapového díla nebo nad digitální mapou veřejné správy.

2 Digitální mapa veřejné správy

V současné době nejsou k dispozici prostorová data katastru nemovitostí v digitální podobě za celé území České republiky, což ztěžuje elektronizaci těchto agend veřejné správy, při jejichž výkonu jsou tato data využívána. Klíčové subjekty veřejné správy, v jejichž gesci je nakládání s prostorovými daty, navrhly jako rychlé řešení této nepříznivé situace vybudovat ve vzájemné spolupráci a za koordinace Ministerstva vnitra tzv. Digitální mapu veřejné správy (dále i DMVS), která bude sloužit jako prezentační vrstva agend veřejné správy, tedy ke grafické interpretaci popisných údajů agend veřejné správy.

Základem DMVS budou existující digitální mapové podklady Českého úřadu zeměměřického a katastrálního (dále jen ČÚZK) na celém území České republiky.

DMVS vznikne složením digitálních ortofotosnímků, existujících digitálních a digitalizovaných katastrálních map, digitálních účelových katastrálních map, které byly nebo budou vytvořeny v rámci činnosti samosprávy, a digitálních technických map, které již byly vytvořeny v rámci činnosti samosprávy nebo správců sítí. Všechny datové vrstvy DMVS budou metadatově popsány. Bude nastaven pravidelný systém aktualizace subjekty veřejné správy. Systém bude distribuován prostřednictvím regionálních datových skladů.

Hlavním cílem projektu DMVS je:

- zajistit garantovaná, jednotná data pro konzistentní výkon příslušných agend veřejné správy v území,
- podpořit transparentnost výkonu veřejné správy v důsledku zajištění dostupnosti a garantovaného obsahu těchto dat také pro veřejnost, tedy podnikatelské subjekty i občany, mj. také pro možnost ověřování rozhodování a dalších činností orgánů veřejné správy,
- propojit příslušné procesy veřejné správy a související životní situace v územně tematickém kontextu,
- významným způsobem podpořit optimalizaci služeb veřejné správy,
- podpořit konzistenci existujících i nových komunit poskytovatelů, uživatelů a zprostředkovatelů dat,
- zajistit návaznost na evropské projekty (především INSPIRE, PSI, GMES⁶, SEIS⁷).

⁴ zákon č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech, osobních číslech a autorizované konverzi dokumentu a o změně některých zákonů

⁵ zákon č. 111/2009 Sb., o základních registrech

⁶ Global Monitoring for Environment and Security (Globální monitorování pro životní prostředí a bezpečnost)

⁷ Shared Environmental Information System (Evropský sdílený systém informací o životním prostředí)

Hlavními uživateli DMVS budou subjekty veřejné správy a občané, a to prostřednictvím síťových služeb i jednorázových dávkových přenosů dat. DMVS bude hlavním zdrojem jednotných a aktuálních informací pro složky Integrovaného záchranného systému České republiky.

Memorandum o spolupráci při přípravě, řešení, testování a realizaci projektu „Digitální mapa veřejné správy“ (dále jen Memorandum) bylo slavnostně podepsáno ministerstvy vnitra, životního prostředí, pro místní rozvoj, zemědělství, ČÚZK, Svazem měst a obcí ČR (dále jen SMO ČR) a Asociací krajů ČR (dále jen AK ČR) dne 27. listopadu 2008.

3 Studie proveditelnosti realizace sdílení, distribuce a komunikace údajů prostorových informací pro potřeby geografických informačních systémů veřejné správy

V souvislosti s přípravou projektu DMVS byla zpracována „Studie proveditelnosti realizace sdílení, distribuce a komunikace údajů prostorových informací pro potřeby geografických informačních systémů veřejné správy“. Obsahem předmětné studie proveditelnosti je popis využitelnosti prezentační vrstvy – digitální mapy veřejné správy. Studie popsala a navrhla zejména koncept práce s distribuovaným systémem prostorových dat v celé oblasti veřejné správy, souhrnné legislativní podmínky fungování tohoto distribuovaného systému, smluvní a legislativní podmínky možnosti využívání příslušných prostorových dat v rámci komunity uživatelů GIS ve veřejné správě, vazby na směrnici INSPIRE, včetně posouzení možností využití dosavadních prací a projektů v předmětné oblasti, principy komunikace v celé vertikále veřejné správy v oblasti GIS, systém datových služeb k zajištění funkce celého distribuovaného systému práce s prostorovými daty. Výsledkem studie je i rámcový popis informačních potřeb samospráv nad rámec DMVS.

Studie dále definovala klíčové podmínky pro vytvoření a zprovoznění DMVS:

- na každém kraji by měla být vytvořena adekvátní ICT infrastruktura pro geoportál/úložiště, složená z vhodného hardware a software; adekvátní znamená s dostatečnou kapacitou, výkonem, robustností a stabilitou technologií a garantovanou dostupností služby, tyto podmínky jsou plně v souladu s připravovanými aktivitami podporovanými Integrovaným operačním programem (IOP), oblast podpory 2.1 Zavádění ICT v územní veřejné správě,
- služby poskytované geoportálem/úložištěm by měly být INSPIRE compliant, tzn. odpovídat standardům INSPIRE,
- na každém kraji by měly být vytvořeny personální předpoklady pro provoz geoportálu/úložiště,
- měly by být jasně popsány a nastaveny procesy a toky dat v rámci naplnění, údržby a aktualizace celé DMVS pro všechny dílčí datové sady,
- mělo by být zajištěno financování pro zřízení i provoz geoportálu/úložiště, tzn., že by měl být předem vypracován, schválen a zaručen spolehlivý mechanismus pokrytí investičních i provozních nákladů,
- provoz by měl být naplánován a zajištěn jako dlouhodobě udržitelný po technické, personální, znalostní, organizační, procesní a finanční stránce,
- všichni potenciální uživatelé datových sad a vizualizovaných informací z DMVS by se měli naučit plně využívat možností tohoto digitálního mapového díla,
- měly by být jednoznačně a bezesporně dořešeny všechny legislativní podmínky a související legislativní rámec.

Veškeré aktivity na poli DMVS je třeba podpořit následujícími opatřeními, je rozhodně třeba:

- dořešit výzkumné projekty Ministerstva vnitra (Licenční politika státu při poskytování a sdílení dat z informačních systémů, Politiky státu v oblasti prostorových informací),
- je nutné vzájemně sladit různé organizační vztahy a modely podle oblastí (komponent/vrstev) DMVS,
- Ministerstvo vnitra musí i nadále plnit nezastupitelnou roli koordinátora a tvůrce standardů – je nutné zajistit standardní a jednotnou metodiku, jednotný globální konceptuální datový model,
- musí být zajištěna spoluúčast a konsenzus ze strany dalších dotčených subjektů (MŽP, ČÚZK, ČSÚ),
- kraje musí trvale plnit nezastupitelnou roli provozovatele, garanta kvality služeb a koordinátora v území,
- je nanejvýš vhodné využít neopakovatelné možnosti čerpání z evropských dotačních titulů,
- předpokladem úspěchu je vytvoření technologických center a využití možných synergií s dalšími typizovanými projekty připravovanými v rámci IOP,

- nezbytně nutné je institucionalizovat partnerství mezi krajem, ORP, obcemi a dalšími subjekty (správci dopravní a technické infrastruktury),
- nelze se obejít bez jasného stanovení finančních pravidel a vlastnických práv ve vztahu k subjektům mimo veřejnou správu,
- musí probíhat dlouhodobé vzdělávání, osvěta a propagace v oblasti DMVS v návaznosti na jiné iniciativy evropské (INSPIRE, SEIS, ...) i národní.

Realizace vybraných aktivit byla nastartována už v průběhu roku 2008 a tyto dále probíhají, viz aktivity podporované v rámci Integrovaného operačního programu (IOP) a Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost (OP LZZ).

4 Realizace DMVS

Principem pro vybudování 1. etapy DMVS je sestavení celorepublikové DMVS na základě tzv. typizovaných projektů územních samospráv realizovaných za finanční pomoci IOP - Účelové katastrální mapy (dále jen ÚKM) a Digitální technické mapy (dále jen DTM). Tyto komponenty DMVS budou doplněny výstupy projektu Ortofotografické zobrazení celého území ČR. Další z typizovaných projektů územních samospráv realizovaných z IOP, projekt Nástroje pro tvorbu a údržbu územně analytických podkladů (dále jen ÚAP), představuje jakousi tematickou nadstavbu, která již DMVS využívá.

4.1 Účelová katastrální mapa

Cílem typizovaného projektu ÚKM je vytvořit a aktualizovat digitální vektorové mapové dílo s obsahem katastrální mapy (dále jen KM), pokrývající území kraje, na kterém je KM vedena na plastové fólii, a to v těch katastrálních územích, kde dosud neexistují digitální katastrální mapy (DKM), popř. tzv. katastrální mapy digitalizované (KMD a KM-D). Významnou skutečností a mimořádným přínosem v rámci řešení projektu ÚKM (a potažmo DMVS) je skutečnost, že připravená vektorizovaná data ÚKM převezme ČÚZK do jednotného datového skladu a po kontrole a odsouhlasení úplnosti a správnosti těchto dat s nimi bude moci být v příslušných agendách výkonu veřejné správy nakládáno stejně, jako je v současnosti nakládáno s orientační mapou parcel. Po spuštění RUIAN budou data ÚKM za celé území ČR centrálně aktualizována činností ČÚZK. V připravované výzvě pro kraje se jedná o povinnou službu technologického centra kraje.

4.2 Digitální technická mapa

Pojem takto definované mapy zavádí do právního řádu ČR novela zákona č. 200/1994 Sb., o zeměměřictví, která zmocňuje ČÚZK ke stanovení jejího základního obsahu v prováděcí vyhlášce a je součástí novely zákona o právu na informace o životním prostředí⁸. DTM je také zmíněna v zákoně č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), kde je uváděna (v případě, že existuje) jako přípustný podklad pro pořizování ÚAP.

Cílem projektu DTM je především zajistit efektivní správu příslušných datových vrstev (po stránce finanční, procesní, personální, technologické). Jedná se o nastavení principů (systému) tvorby, aktualizace a sdílení DTM. V připravované výzvě pro kraje se sice jedná o volitelnou službu technologického centra kraje, avšak signatáři Memoranda budou usilovat o realizaci této vrstvy na celém území ČR.

Projekt DTM je potřeba vnímat jako partnerský, předpokládá se zapojení jednotlivých krajů, obcí a rovněž správců dopravní a technické infrastruktury.

4.3 Nástroje pro tvorbu a údržbu územně analytických podkladů

Projekt ÚAP je potřeba vnímat jako nadstavbový nad projektem DMVS. Cílem tohoto typizovaného projektu územních samospráv je vytvoření předpokladů pro zefektivnění procesů při poskytování

⁸ zákon č. 380/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 200/1994 Sb., o zeměměřictví a o změně a doplnění některých zákonů souvisejících s jeho zavedením, ve znění pozdějších předpisů, účinný od 14. listopadu 2009

údajů o území, zejména údajů v digitální podobě, vytvoření nástrojů pro ukládání a správu údajů o území, včetně správy metadat, založení systematické správy pasportů údajů o území, jako jednoho z východisek pro tvorbu metainformací ve smyslu směrnice INSPIRE, a zpřístupnění ÚAP obcí s rozšířenou působností a krajů v rozsahu a způsobem, umožňujícím dálkový přístup. V připravované výzvě pro kraje se jedná o povinnou službu technologického centra kraje.

5 Politika státu v oblasti prostorových informací

Ministerstvo vnitra je spolugestorem procesu transpozice směrnice 2007/2/ES Evropského parlamentu a Rady o zřízení infrastruktury pro prostorové informace v Evropském společenství (INSPIRE) do české legislativy, který v ČR probíhá v gesci Ministerstva životního prostředí novelizací zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, a její následné implementace do národního prostředí. Hlavním úkolem Ministerstva vnitra v souvislosti s INSPIRE je zajišťovat koordinaci a interoperabilitu budoucího Národního geoportálu INSPIRE, jakožto informačního systému veřejné správy, v rámci soustavy stávajících informačních systémů veřejné správy.

Realizace INSPIRE, i dalších evropských projektů v oblasti prostorových informací (např. GMES), vyžaduje i realizaci kroků obecné povahy, jež budou přesahovat pouhý resortní zájem a povedou, v souladu s trendy ve vyspělých zemích Evropy a světa, k vybudování nadresortní národní infrastruktury pro prostorové informace. Její realizace vyžaduje vytvoření jasné koncepce - politiky státu v oblasti prostorových informací (dále jen POSOPI), jakožto nedílné součásti informační a komunikační politiky státu. Přijetím směrnice INSPIRE je položen základ a udán jasný směr pro formulování komplexní POSOPI, která je chápána jako řada kroků a opatření vedoucích k harmonickému začlenění problematiky prostorových informací do informačních a komunikačních strategií státu.

V průběhu prací na transpozici směrnice INSPIRE a diskusí o budoucí implementaci směrnice do národního prostředí se potřebnost POSOPI potvrdila. Proto Ministerstvo vnitra již v průběhu roku 2008 zahájilo několik přípravných kroků.

6 Výzkumné projekty

S cílem získat souhrnný odborný podklad pro formulování principů budoucí POSOPI zadalo Ministerstvo vnitra zpracování výzkumných projektů „Politika státu při správě a užití prostorových dat“ a „Politika státu při poskytování a sdílení dat z informačních systémů“.

6.1 Politika státu při správě a užití prostorových dat

Výsledkem výzkumného projektu „Politika státu při správě a užití prostorových dat“ bude formulování návrhu strategie dalšího postupu při zajištění správy a užití prostorových informací v ČR v rámci souvisejících zákonů a směrnic EU – tedy návrh principů budoucí POSOPI jako zastřešení procesu transpozice směrnice INSPIRE do české legislativy a její implementace do národního prostředí. Výsledky tohoto projektu budou hlavním podkladem pro strategický materiál Ministerstva vnitra.

6.2 Politika státu při poskytování a sdílení dat z informačních systémů

Výzkumný projekt „Politika státu při poskytování a sdílení dat z informačních systémů“ zpracuje jedno z nejvíce obtížných a komplikovaných témat správy dat v oblasti eGovernment. V širokém rámci bude detailně řešit problematiku licenčních smluv a zpoplatňování poskytování dat státem, včetně poskytování dat prostřednictvím elektronického obchodu. Součástí výstupů projektu budou i konkrétní návrhy licenčních smluv, včetně těch, které budou využitelné pro samosprávu.

7 Závěr

Koordinované a komplexní využití nejmodernějších nástrojů a služeb pro práci s prostorovými informacemi představuje účinný nástroj pro zefektivnění fungování veřejné správy a veřejných služeb

a slouží k podpoře socioekonomického růstu ČR a zvýšení kvality života občanů. Ministerstvo vnitra učinilo již řadu významných kroků, které směřují k vybudování národní infrastruktury pro prostorové informace a formulování politiky státu v oblasti prostorových informací.