

**UCHWAŁA NR LIII/700/2023
RADY MIEJSKIEJ W SUWAŁKACH**

z dnia 25 stycznia 2023 r.

w sprawie rozpatrzenia skargi Anny W. na działalność Prezydenta Miasta Suwałk

Na podstawie art. 18b ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40) oraz art. 229 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000, 2185, 1855) oraz 66a Statutu Miasta Suwałk (Dz. Urz. Woj. Podl z 2017 r. poz.2373, z 2018 r. poz. 3870 i 5358 i z 2022 r. poz. 1631) Rada Miejska w Suwałkach uchwała, co następuje:

§ 1. 1. Uznaje się skargę Anny W. na działalność Prezydenta Miasta Suwałk za bezzasadną.

2. Uzasadnienie stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

§ 2. Zobowiązuje się Przewodniczącego Rady Miejskiej w Suwałkach do powiadomienia Skarżącą o sposobie załatwienia skargi.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady Miejskiej
w Suwałkach

Zdzisław Przelomiec

UZASADNIENIE

do uchwały w sprawie rozpatrzenia skargi Anny W. na działalność Prezydenta Miasta Suwałk.

W dniu 2 grudnia 2022 r. do Rady Miejskiej w Suwałkach wpłynęła skarga Anny W. na działalność Prezydenta Miasta Suwałk w związku z niewykonaniem czynności polegających na zapewnieniu dostępu do danych przestrzennych dotyczących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami.

Zgodnie z zakresem spraw poszczególnych komisji Rady Miejskiej w Suwałkach, który określa Statut Miasta Suwałk, skarga skierowana została do Komisji Skarg, Wniosków i Petycji w celu dokonania jej merytorycznej oceny i wypracowania projektu stanowiska niezbędnego do podjęcia przez organ stanowiący właściwej uchwały.

Zespół kontrolny Komisji Skarg Wniosków i Petycji przeprowadził kontrolę w dniu 5 stycznia 2023 r. w Referacie Urbanistyki w Wydziale Architektury i Gospodarki Przestrzennej Urzędu Miejskiego w Suwałkach, dokonał analizy zgromadzonego materiału, w tym stanowiska Prezydenta w przedmiotowym zakresie.

Po zapoznaniu się ze zgromadzoną w sprawie dokumentacją Komisja Skarg Wniosków i Petycji w dniu 18 stycznia 2023 r. przeanalizowała przedmiot skargi i po analizie materiału stwierdziła, że w odniesieniu do przepisów w tym:

- art. 67a-67c ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 503 ze zm.),
- ustawą z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 214),
- Rozporządzeniem Komisji Europejskiej (UE) NR 1088/2010 z dnia 23 listopada 2010 r. zmieniającym rozporządzenie (WE) nr 976/2009 w zakresie usług pobierania i usług przekształcania,
- rozporządzeniem Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 26 października 2020 r. w sprawie zbiorów danych przestrzennych oraz metadanych w zakresie zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. 2020 r. poz. 1916), kwestie zawarte w przedmiotowej skardze zostały omówione i wyjaśnione.

Wynika z nich, co następuje:

Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej (Dz.U. z 2021 r. poz. 214), organy administracji prowadzące rejestry publiczne, które zawierają zbiory związane z wymienionymi w załączniku do ustawy tematami danych przestrzennych, mają za zadanie tworzyć i obsługiwać, w zakresie swojej właściwości, sieć usług dotyczących zbiorów i usług danych przestrzennych. Art. 9 ust. 1 pkt 3 ww. ustawy o infrastrukturze informacji przestrzennej stanowi, iż Gmina udostępnia zbiory danych przestrzennych (w tym dotyczące planów miejscowych i studium) za pomocą usługi danych przestrzennych pobierania tj. *"umożliwiająca pobieranie kopii zbiorów lub ich części oraz, gdy jest to wykonalne, bezpośredni dostęp do tych zbiorów"*.

Na wstępie wyjaśnić należy, że dopiero na mocy nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 16 kwietnia 2020 r. o zmianie ustawy - Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 782), zobowiązano organy właściwe do sporządzania projektów aktów takich jak: plany zagospodarowania przestrzennego województwa, studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, miejscowe plany odbudowy i miejscowe plany rewitalizacji, do tworzenia oraz

prowadzenia, w tym aktualizacji i udostępniania, zbiorów danych przestrzennych w rozumieniu art. 3 pkt 11 ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej.

Obowiązek ten sformułowano w art. 67a ust. 1 u.p.z.p. dodanym w dniu 31 października 2020 r., w ramach nowego rozdziału 5a pt. "Zbiory danych przestrzennych", regulującego zasady tworzenia, prowadzenia, aktualizacji i udostępniania zbiorów danych przestrzennych (dodanego na mocy art. 5 nowelizacji). Wedle art. 67a ust. 3 u.p.z.p. dane przestrzenne tworzone dla ww. aktów, obejmować mają co najmniej: (1) lokalizację przestrzenną obszaru objętego aktem w postaci wektorowej w obowiązującym państwowym systemie odniesień przestrzennych; (2) atrybuty zawierające informacje o akcie; (3) część graficzną aktu w postaci cyfrowej reprezentacji z nadaną georeferencją w obowiązującym państwowym systemie odniesień przestrzennych.

Sposób tworzenia oraz prowadzenia, w tym aktualizacji i udostępniania, zbiorów uwzględniający zakres informacyjny, strukturę, format i rozdzielczość przestrzenną danych gromadzonych w zbiorach oraz zakres informacyjny i strukturę metadanych infrastruktury informacji przestrzennej w zakresie zagospodarowania przestrzennego, został natomiast uregulowany w rozporządzeniu Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii, wydanym na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 67b u.p.z.p.

Rozważyć należy zasadność skargi, która została skierowana do tutejszego organu, ponieważ w identycznych w zasadzie sprawach dotyczących skarg złożonych przez Panią Annę W. wypowiadały się już sądy administracyjne, a w ostatnim z wyroków – sygnatura IV SAB/Po 163/22 - Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 15 listopada 2022 r. w przedmiocie zapewnienia dostępu do danych przestrzennych z tematu "zagospodarowanie przestrzenne" **Sąd postanowił odrzucić skargę** ze względu na fakt, że w zakresie żądania skarżącej brak jest przepisu prawa, z którego wynikałby powyższy obowiązek organu odnoszący się do załatwienia konkretnej indywidualnej sprawy skarżącej.

Akt lub czynność, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. powinny ustalać, stwierdzać, potwierdzać (lub nie) obowiązki określone przepisami prawa administracyjnego. Oznacza to, że rozstrzygnięcie administracyjne ma tą wyróżniającą je cechę, że nakłada na stronę postępowania administracyjnego obowiązek określonego zachowania, który to obowiązek powinien być wyrażony precyzyjnie, bez niedomówień i możliwości interpretacji. Musi też istnieć związek między ustaleniem, bądź potwierdzeniem określonego obowiązku lub uprawnienia (lub ich odmową) a możliwością realizacji takiego uprawnienia, czy obowiązku wynikającego z przepisu prawa (vide: postanowienie NSA z dnia 22 lutego 2012 r., sygn. akt I OSK 194/12; dostępne www.orzeczenia.nsa.gov.pl, dalej CBOSA).

Akt wymieniony w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. może stać się przedmiotem skargi, jeżeli zawiera pięć elementów:

- 1) nie jest decyzją administracyjną lub postanowieniem,
- 2) charakteryzuje się podwójną konkretnością, a więc jest skierowany do konkretnego adresata znajdującego się w określonej, jednostkowej sytuacji prawnej,
- 3) posiada publicznoprawny charakter, a więc jest sprawą z zakresu administracji publicznej,
- 4) skierowany jest do podmiotu niepodporządkowanego organizacyjnie i służbowo organowi wydającemu akt,
- 5) dotyczy obowiązków lub uprawnień wynikających z przepisów prawa.

Do tego rodzaju aktów możemy zaliczyć m.in. czynności materialno-techniczne, akty rejestracji lub wykreślenia z rejestru.

Przenosząc powyższe na grunt rozpoznawanej skargi, wskazać trzeba, że organy władzy publicznej udostępniają dane przestrzenne w wyniku realizacji obowiązku nałożonego na nie w art. 67a-67c u.p.z.p., co obejmuje powszechny i nieodpłatny dostęp do danych cyfrowych zgodnie z przepisami ustawy o infrastrukturze informacji przestrzennej. Nie wydają więc w tym zakresie

żadnego aktu, ani nie dokonują czynności jako organy administracji publicznej w stosunku do indywidualnego podmiotu.

Obowiązek organu ma tu jedynie ogólny charakter i nie odpowiada mu uprawnienie niepowiązanych z nim organizacyjnie podmiotów do żądania opublikowania określonych informacji, bądź też zmiany sposobu publikacji informacji już udostępnionych. Adresatami tej czynności są: w odniesieniu do planów zagospodarowania przestrzennego województwa - marszałek województwa, a w odniesieniu do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, miejscowych planów odbudowy, miejscowych planów rewitalizacji - wójt (burmistrz, prezydent miasta). Dodatkowo czynność ta powoduje jedynie, iż informacje zostaną zamieszczone w zbiorach danych przestrzennych i w istocie do tego sprowadzają się jej skutki. Tym samym nie można zidentyfikować żadnego uprawnienia lub obowiązku, z którym pozostawałaby ona w związku - takim związku, który można byłoby opisać jako kształtowanie, określenie granic bądź sposobu czy też możliwości wykonywania.

Stwierdzić zatem należy jednoznacznie, że sama czynność utworzenia zbiorów danych przestrzennych, czy też czynność zamieszczenia tam określonej informacji publicznej nie dotyczy uprawnień lub obowiązków skarżącej. Nie istnieje też przepis prawa, który uprawniałby skarżącą do żądania zamieszczenia lub usunięcia z tych zbiorów danych przestrzennych informacji publicznej. Sam wynikający z przepisów ustawy obowiązek utworzenia zbiorów danych przestrzennych nie rodzi w tym przypadku po stronie skarżącej uprawnień. W przypadku rejestrów, zbiorów czy baz prowadzonych przez organ zgodnie z kompetencjami, nie zachodzi przesłanka indywidualności i konkretności stosunku administracyjnego ze stroną skarżącą.

Należy zatem podkreślić, że przedstawione powyżej uwagi oznaczają, iż skarga na bezczynność organów administracji dopuszczalna może być tylko w tych przypadkach, w których organy te, stosownie do przepisów prawa, zobowiązane są do wydania decyzji lub określonych kategorii postanowień, bądź też innych aktów lub czynności, określonych w pkt 4 cytowanego przepisu, a z ustawowego obowiązku nie wywiążą się w prawem przewidzianym terminie. Jak wskazano powyżej z okoliczności sprawy wynika, że w zakresie żądania skarżącej brak jest przepisu prawa, z którego wynikałby powyższy obowiązek organu odnoszący się do załatwienia konkretnej indywidualnej sprawy skarżącej.

W związku z powyższym wątpliwości budzi fakt, czy skarga należy do właściwości Rady Miejskiej w Suwałkach.

Z uwagi na złożoność zagadnienia, nie można pominąć również istotnych w tej kwestii zagadnień technicznych.

Przechodząc na grunt niniejszej sprawy należy zauważyć, że usługi udostępnienia danych przestrzennych zostały przygotowane przez firmę GEO-System ściśle współpracującą ze stroną rządową. W zakresie tychże usług należy zacytować Stanowisko Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 13 lipca 2022 r. Nie bez znaczenia jest okoliczność, że jeśli usługa działa, tzn. udostępnia właściwe dane, poprawnie odpowiada na zapytania do niej kierowane, struktura odpowiedzi serwera jest zgodna z wytycznymi (stosowne ustawy, rozporządzenia, specyfikacje OGC), z całą pewnością nie można nazwać jej niepoprawną. Warto zauważyć, że zbiory danych przestrzennych są, a na pewno powinny być, często aktualizowane, co może skutkować tymczasową „niedyspozycyjnością” funkcjonalności wybranej usługi danych przestrzennych. Nie ma też określonych wytycznych odnośnie składni adresów URL usług sieciowych. Ich odmienny wygląd (składnia) wynika z różnorodności rozwiązań technologicznych (platform programowych) wspomagających wystawianie (publikowanie) takich usług, a co za tym idzie udostępnianie danych przestrzennych w infrastrukturach danych przestrzennych. Ponadto stwierdzenie zaprezentowane w zawiadomieniu Ministra Rozwoju i Technologii o sposobie załatwienia skargi z 11 stycznia 2022 r.,

znak DKT-II.051.21.2021, a mianowicie: Wtyczka APP jest przygotowanym przez Departament Planowania Przestrzennego Ministerstwa Rozwoju i Technologii (zwany dalej „DPR”), narzędziem informatycznym, które umożliwia tworzenie danych przestrzennych zgodnie z obowiązującym stanem prawnym. Należy zauważyć, że zgodnie z brzmieniem przepisów rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 26 października 2020 r. w sprawie zbiorów danych przestrzennych oraz metadanych w zakresie zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. poz. 1916), zwane dalej „rozporządzenie APP”, dane przestrzenne dla aktu planowania przestrzennego zawierają następujące obiekty przestrzenne:

- akt planowania przestrzennego (AktPlanowaniaPrzestrzennego),
- rysunek aktu planowania przestrzennego (RysunekAktuPlanowaniaPrzestrzennego),
- dokument powiązany z aktem planowania przestrzennego (DokumentFormalny)

zgodnie z zakresem informacyjnym i strukturą określonymi w załączniku nr 1 do rozporządzenia.

Atrybut określający zasięg przestrzenny aktu planowania przestrzennego (zasięgPrzestrzenny) jest wymagany wyłącznie dla obiektu akt planowania przestrzennego (AktPlanowaniaPrzestrzennego). Jest to podstawowy typ obiektu przestrzennego (wskazany w schemacie aplikacyjnym GML struktury zbioru danych przestrzennych aktów planowania przestrzennego) reprezentujący obszar obowiązywania danego aktu planowania przestrzennego oraz posiadający zestaw atrybutów go opisujących.

Z kolei typ obiektu rysunek aktu planowania przestrzennego (RysunekAktuPlanowaniaPrzestrzennego) stanowi cyfrową reprezentację części graficznej aktu planowania przestrzennego z nadaną georeferencją. Zgodnie z ww. schematem dostęp do rysunku jest zapewniany poprzez atrybut (łącze) wskazujący łącze (adres URI), pod którym dostępny jest rysunek aktu planowania przestrzennego.

Natomiast typ obiektu dokument formalny (DokumentFormalny) jest reprezentacją dokumentu związanego z aktem planowania przestrzennego i obejmuje zarówno dokumenty stanowiące akty prawne, jak również inne dokumenty, które są powiązane z aktem planowania przestrzennego i mają wpływ na jego ustalenia np. opracowanie ekofizjograficzne, prognoza skutków finansowych, decyzja o zmianie przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze lub leśnych na cele nieleśne wraz ze złożonymi wnioskami itp.

Tym samym zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, w przypadku obiektów: rysunek aktu planowania przestrzennego (RysunekAktuPlanowaniaPrzestrzennego) oraz dokument formalny (DokumentFormalny), mając na uwadze relacje wiążące trzy wskazane wyżej typy obiektów przestrzennych opisane w schemacie aplikacyjnym GML, informację o zasięgu przestrzennym obiektów: rysunek aktu planowania przestrzennego (RysunekAktuPlanowaniaPrzestrzennego) oraz dokument formalny (DokumentFormalny), zawiera atrybut (zasięgPrzestrzenny) wymagany dla obiektu akt planowania przestrzennego (AktPlanowaniaPrzestrzennego).

Sumując zauważyć należy, że narzędzie Wtyczka APP zapewnia przygotowanie danych przestrzennych dla aktów planowania przestrzennego w sposób zgodny z powyżej przedstawionym.

Uszczegóławiając brak zasięgu przestrzennego jest tylko pozorny, ponieważ w schemacie aplikacyjnym GML oba obiekty wywodzą się od typu AbstractFeatureType, któremu zawdzięczają posiadanie dwóch opcjonalnych atrybutów (elementów lokalnych w języku XML Schema) boundedBy oraz location, które służą właśnie do określenia położenia obiektu w przestrzeni.

Natomiast w tym konkretnym przypadku, oba obiekty nie muszą posiadać zasięgu przestrzennego, ponieważ obiektem nadrzędnym w tym schemacie aplikacyjnym jest obiekt AktPlanowaniaPrzestrzennego, który w swojej strukturze, po pierwsze posiada atrybut (element lokalny w języku XML Schema) zasięg Przestrzenny, a po drugie zawiera atrybuty (elementy lokalne w języku XML Schema), które referują na wyżej wymienione obiekty: dokument, dokument Przystępujący, dokument Uchwalający, dokument Zmieniający, dokument Uchylający, dokument Unieważniający oraz rysunek, który zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 26 października 2020 r. w sprawie zbiorów danych przestrzennych oraz

metadanych w zakresie zagospodarowania przestrzennego, stanowi odniesienie do cyfrowej reprezentacji graficznych części aktu planowania przestrzennego z nadaną georeferencją w postaci plików GeoTIFF.

Zatem brak zasięgu przestrzennego dla wskazanych obiektów nie wpływa na możliwość publikacji danych przestrzennych w zakresie tematu ZP za pomocą usług WMS i WFS.

Jak wyjaśniono powyżej, obiekty (typy złożone w języku XML Schema) DokumentFormalny oraz RysunekAktuPlanowaniaPrzestrzennego, posiadają stosowne właściwości, wynikające z funkcjonalności języka GML, które pozwalają na określenie położenia tych obiektów w przestrzeni. W tym RysunekAktuPlanowaniaPrzestrzennego dodatkowo posiada obligatoryjny atrybut (element lokalny w języku XML Schema) układOdniesieniaPrzestrzennego, którego zawartość informuje o układzie odniesienia przestrzennego rysunku aktu planowania przestrzennego (georeferencja pliku).

Zgodnie zaś z ustawową definicją dane przestrzenne, to dane odniesione do określonego położenia lub obszaru geograficznego w sposób bezpośredni lub pośredni. Przy czym obiekty przestrzenne posiadają właściwości przestrzenne (np. geometria), ale również właściwości nie przestrzenne (np. data utworzenia), które w odpowiedni sposób są interpretowane przez środowiska geoinformacyjne, np. QGIS.

W oparciu o dokonane ustalenia, Komisja Skarg, Wniosków i Petycji rekomenduje Radzie Miejskiej w Suwałkach uznanie skargi Anny W. na działalność Prezydenta Miasta Suwałk za bezzasadną przedkładając stosowny projekt uchwały.