

UCHWAŁA NR BRM.0007.97.2022

RADY MIEJSKIEJ W OLECKU

z dnia 28 grudnia 2022 r.

w sprawie rozpatrzenia skargi na działalność Burmistrza Olecka

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, 583, 1005 i 1079) oraz art. 229 pkt 3 i art. 237 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000, 2185) uchwala się, co następuje:

§ 1. Uznaje się za bezzasadną skargę na działalność Burmistrza Olecka dotyczącą niewykonywania przez niego czynności nakazanych prawem, polegających na zapewnieniu dostępu do danych przestrzennych dotyczących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, z przyczyn określonych w uzasadnieniu, stanowiącym załącznik do uchwały.

§ 2. Zobowiązuje się Przewodniczącą Rady Miejskiej w Olecku do zawiadomienia skarżącego o sposobie załatwienia skargi.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodnicząca Rady Miejskiej

Alicja Stefanowska

Uzasadnienie

W dniu 7 grudnia 2022 r. do Rady Miejskiej w Olecku wpłynęła skarga na działalność Burmistrza Olecka o następującej treści:

"Na podstawie art. 63 Konstytucji RP oraz art. 229 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, lub na mocy interpretacji urzędników w ramach dyspozycji art. 222 Kpa, składam skargę na Burmistrza Olecka, w związku z niewykonywaniem przez niego czynności nakazanych prawem, polegających na zapewnieniu dostępu do danych przestrzennych dotyczących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, 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).

Uzasadnienie

1. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o zmianie ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz niektórych innych ustaw zmieniając treść ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wprowadziła między innymi z dniem 31.10.2020 r. (a więc ponad dwa lata temu !!!) obowiązek nieodpłatnego udostępniania przez gminy danych przestrzennych tworzonych dla aktów planowania przestrzennego uchwalanych od tego dnia, za pośrednictwem usług danych przestrzennych, w tym usługi pobierania, o której mowa w art. 9 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej. Od dnia 31.10.2022 r. obowiązek ten dotyczy wszystkich obowiązujących na terenie gminy aktów planowania przestrzennego. Z informacjami dotyczącymi usług danych przestrzennych można zapoznać się na stronach Departamentu Architektury Informacyjnej Państwa w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, gdzie m.in. zamieszczono artykuł pt.: "Standardy Danych i Usług Danych Przestrzennych", który jest dostępny pod linkiem:

<https://www.gov.pl/web/ia/standardy-danych-i-uslug-danych-przestrzennych>. Opisując ww. obowiązek w sposób najbardziej zwięzły, można powiedzieć, że polega on na tym, aby każdy zainteresowany mógł pobrać na swój komputer kopię zbioru danych przestrzennych utworzonych dla aktów planowania przestrzennego (APP) oraz, gdy jest to wykonalne, miał zapewniony bezpośredni dostęp do tego zbioru, czyli pobierać ten zbiór online, co w praktyce oznacza dostęp do najaktualniejszej wersji zbioru. Jest to o tyle ważne dla osób i instytucji zajmujących się analizą danych, iż zbiory i dane nieustannie podlegają aktualizowaniu, i tylko dostęp online (czyli bezpośredni dostęp) umożliwia analizowanie zawsze aktualnych danych, bez konieczności pobierania na swój komputer zbioru oraz weryfikowania czy i w jakim stopniu zmienił się on w stosunku do poprzedniej wersji. Bezpośredni dostęp do zbioru danych przestrzennych APP zapewniony zostaje poprzez raz pobrany z Ewidencji zbiorów i usług danych przestrzennych adres URL usługi pobierania. Adres ten, podobnie jak adresy pozostałych wymaganych usług sieciowych (wyszukiwania i przeglądania), Organ zgłasza do Ewidencji zbiorów i usług danych przestrzennych prowadzonej przez Głównego Geodetę Kraju. Zgłoszenia dokonuje się zgodnie ze wzorem stanowiącym Załącznik do rozporządzenia Ministra Inwestycji i Rozwoju z dnia 28 listopada 2018 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie ewidencji zbiorów i usług danych przestrzennych objętych infrastrukturą informacji przestrzennej. Widniejący na Ewidencji adres usługi pobierania powinien umożliwiać "pobieranie kopii zbiorów lub ich części oraz, gdy jest to wykonalne, bezpośredni dostęp do tych zbiorów" (art. 9 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej). Zakres danych przestrzennych, które należy utworzyć, aktualizować i udostępnić (za pośrednictwem usług sieciowych), określa rozporządzenie 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). W § 3 ust 2 mowa jest, że "w zbiorze danych przestrzennych gromadzi się dane o następujących obiektach przestrzennych: 1) akcie planowania przestrzennego, (...) 2) rysunku aktu planowania przestrzennego, (...) 3) dokumencie powiązanym z aktem planowania przestrzennego". Natomiast zgodnie ze stanem faktycznym, w Ewidencji zbiorów i usług danych przestrzennych widnieją obecnie dwa adresy usług pobierania (WFS i ATOM) dotyczące zbioru danych przestrzennych dla miejscowych planów Miasta Olecka, z których żaden nie zapewnia bezpośredniego dostępu do zbioru zawierającego wymagane obowiązującymi przepisami prawa trzy obiekty przestrzenne (akt planowania przestrzennego, rysunek aktu planowania przestrzennego oraz dokument powiązany z aktem planowania przestrzennego).

2. W tym miejscu należy dodać, że przy analogicznym sposobie udostępniania danych przestrzennych przez Gminę Zator, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie wyrokiem z dnia 9 listopada 2022 r. (sygn. akt II SAB/Kr 198/22) stwierdził że Burmistrz Zatora dopuścił się bezczynności polegającej na zapewnieniu prawidłowego dostępu do danych przestrzennych z zakresu "zagospodarowania przestrzennego" (wyrok pod linkiem: <https://www.dropbox.com/s/3cnz6yiz505s6lk/II%20SAB%20Kr%20198.22%20-%20Wyrok%20z%20dn.%2009.11.2022r..pdf?dl=0>).

3. Opisana sytuacja w praktyce oznacza wydatkowanie środków publicznych na zapewnienie dostępu do danych przestrzennych niespełniających wymagań przepisów prawa obowiązujących od ponad dwóch lat. Wydaje się to całkowicie niezrozumiałe. Z korespondencji, którą przeprowadziłam w tej sprawie z Organem, rodzi się pytanie: na co zostały wydane pieniądze publiczne i dlaczego nie wyegzekwowano od wykonawcy usługi zgodnej z obowiązującymi przepisami. Co więcej, odpowiedzi, których udzielał mi Organ, wykorzystując argumentację wykonawcy, zawierały stwierdzenia wprost niezgodne z przepisami. Sytuacja ta może wskazywać na brak wiedzy merytorycznej wśród pracowników urzędu.

W tej sprawie rodzą się także inne pytania: jakie koszty zostały poniesione do tej pory na prowadzenie zbiorów i usług danych przestrzennych dotyczących aktów planowania przestrzennego oraz czy były to wydatki współfinansowane z funduszy UE. W tym miejscu warto dodać, że narzędzia do prowadzenia i udostępniania zbiorów danych przestrzennych z tego tematu są dostępne na rynku już za około 2,5 tys. zł.

4. Należy także zauważyć, że opisane wyżej działania ograniczają dostęp do informacji publicznej utrudniając działania potencjalnym inwestorom z terenu co najmniej Unii Europejskiej, gdyż mamy tu do czynienia z udostępnianiem danych w sposób jednolity w ramach UE. Sytuacja ta dodatkowo naraża gminę na ryzyko odszkodowań w związku z naruszeniem praw majątkowych osób zainteresowanych dostępem do tych danych.

5. Jednocześnie informuję, iż zgodnie z Art. 105 Kpa, jeżeli Organ naprawi obecną sytuację poprzez zapewnienie dostępu do danych przestrzennych dotyczących aktów planowania przestrzennego zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa oraz gdy nie będzie to sprzeczne z interesem społecznym, jestem skłonna wystąpić o umorzenie postępowania. Proszę o kierowanie wszelkiej korespondencji za pośrednictwem platformy ePUAP na adres skrytki: /Instytut_ZG/domyslna."

W dniu 14 grudnia 2022 r. do Komisji Skarg, Wniosków i Petycji wpłynęło stanowisko burmistrza w przedmiotowej sprawie, w którym przekazane zostały wyjaśnienia do poszczególnych punktów skargi:

"Ad. 1

Gmina udostępnia zbiory danych przestrzennych MPZP i SUIKZP zgodnie z art. 9. ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej za pomocą usługi danych przestrzennych pobierania tj. "umożliwiające pobieranie kopii zbiorów lub ich części oraz, gdy jest to wykonalne, bezpośredni dostęp do tych zbiorów". Realizacja usługi pobierania jest oparta o standard ATOM.

W dokumencie Standardy Danych i Usług Danych Przestrzennych stwierdza się, że: W praktyce możliwa jest implementacja dwóch rodzajów usług pobierania (spełniających minimalne wymagania funkcjonalne oraz spełniających pełne wymagania funkcjonalne):

- Usługi pobierania wstępnie zdefiniowanych zbiorów danych,
- Usługi pobierania z bezpośrednim dostępem.

Usługa ATOM jest właśnie usługą służącą do pobierania predefiniowanych zestawów (lub elementów zestawów) danych - potwierdzają to m.in. informacje zawarte na stronie Geoportal.gov.pl prowadzonej przez Główny Urząd geodezji i Kartografii.

Adres usługi pobierania ATOM publikującej dane dla jednostki to <https://mpzp.igeomap.pl/atom>

- wywołanie usługi wskazujące na zbiór MPZP <https://mpzp.igeomap.pl/atom?gmina=281304&typ=1>,
- wywołanie usługi wskazujące na zbiór SUIKZP <https://mpzp.igeomap.pl/atom?gmina=281304&typ=2>.

Adres usługi zgłoszony jest do Ewidencji zbiorów i usług danych przestrzennych prowadzonej przez Główny Urząd Geodezji i Kartografii i widoczny jest na stronie <https://integracja.gugik.gov.pl/eziudp/index.php?teryt=281304&temat=3.4>. Dodatkowo adres usługi pobierania ATOM jest wyszczególniony w metadanych dla zbioru dostępnych poprzez usługę wyszukiwania <https://metadane.podgik.pl/geonetwork/srv/pol/csw>. Usługa ATOM udostępnia zbiór danych w postaci dokumentu elektronicznego GML, zgodnego ze schematem aplikacyjnym i specyfikacją danych oraz podpisanego podpisem elektronicznym - co wynika z § 3 ust. 3 oraz § 6 ust. 2 Rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 26 października 2020 r. w sprawie zbiorów danych przestrzennych oraz metadanych w zakresie zagospodarowania przestrzennego. Zgodność ze schematem oznacza m.in., że zbiór danych zawiera wszystkie obiekty wymagane w rozporządzeniu, tj.:

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

Sprawdzenia zgodności pobranego poprzez usługę pliku ze zbiorem danych APP można dokonać w jednym z narzędzi dostępnych na stronie Ministerstwa Rozwoju i Technologii - poprzez wtyczkę APP dla aplikacji QGIS lub walidator online. Zatem stan faktyczny jest następujący:

- gmina udostępnia zbiór danych za pomocą usługi pobierania,
- zbiór danych zawiera wymagane typy obiektów i jest zgodny ze specyfikacją.

Ad. 2

W związku z przytoczaniem wyroku Sygn. akt II SAB/Kr 198/22 WSA w Krakowie, który wskazuje na beczynność Wójta jednej z gmin konieczne będzie zapoznanie się z pisemnym uzasadnieniem, aby zrozumieć, dlaczego w obliczu bardzo bogatego orzecznictwa w zakresie tego rodzaju skarg (obecnie wiadomo już o ponad 82 odrzuconych skargach w tym zakresie) akurat krakowski sąd uznał beczynność organu.

Ad. 3

Stwierdzenie to jest nieprawdziwe i nieuprawnione. Pierwsze działania dążące do udostępnienia zbiorów danych APP zostały podjęte jeszcze przed wejściem w życie przepisów rozporządzenia, tj. przed listopadem 2020 r. Uzupełnienia/poprawy informacji dla dotychczasowych planów wchodzących w skład zbioru realizowane są na bieżąco, by zapewnić prawidłowość całego zbioru. Jak wyjaśniono wcześniej zbiory danych są udostępniane za pomocą usługi pobierania oraz są zgodne ze specyfikacją danych i wymaganiami rozporządzenia. Osoba skarżąca nie podaje też żadnego przykładu stwierdzenia wykonawcy, które miałyby być jakoby "niezgodne z przepisami". Ostatnie zdanie bez cienia wątpliwości należy traktować jako ukrytą ofertę handlową, co jednocześnie poddaje w wątpliwość czystość intencji autora.

Ad. 4

Gmina nie ogranicza w żaden sposób dostępu do informacji publicznej, wręcz przeciwnie, opisane wcześniej zbiory danych oraz usługi są dostępne publicznie i bez ograniczeń i nie wymagają jakiejkolwiek interakcji klienta z urzędem. Informacja o adresach usług znajduje się zgodnie z przepisami w Ewidencji zbiorów danych i usług prowadzonej przez GUGiK oraz jest zawarta również w metadanych utworzonych dla zbiorów MPZP i SUIKZP zgodnie z zapisami ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej.

Ad. 5

Jak wskazano w pkt 1 jednostka zapewnia już w tej chwili prawidłowy i kompletny dostęp do danych zgodnie z obowiązującymi przepisami, tj. za pomocą usługi pobierania oraz w postaci zgodnej ze specyfikacją. Usługi nie są obciążone nieprawidłowościami i zapewniają prawidłowy dostęp do danych przestrzennych zgodnie z przepisami prawa. Powyższe wyjaśnienia wskazują zatem jednoznacznie, że skarga jest bezzasadna."

Komisja Skarg, Wniosków i Petycji w dniu 14 grudnia 2022 r., po zapoznaniu się ze stanowiskiem i wyjaśnieniami burmistrza rekomenduje uznanie skargi za bezzasadną.