

UCHWAŁA NR LXX/580/2022
RADY MIEJSKIEJ GMINY POBIEDZISKA

z dnia 29 grudnia 2022 r.

w sprawie rozpatrzenia skargi na Burmistrza Miasta i Gminy Pobiedziska

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 559 ze zm.) oraz art. 229 pkt 3 w związku z art. 238 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 2000 ze zm.), Rada Miejska Gminy Pobiedziska uchwala, co następuje:

§ 1. 1. Uznaje się za bezzasadną skargę z dnia 08.12.2022 r. wniesioną przez [...], w przedmiocie niewykonywania przez Burmistrza Miasta i Gminy Pobiedziska 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).

2. Przyczyny uznania skargi za bezzasadną podane zostały w uzasadnieniu do uchwały.

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącemu Rady Miejskiej Gminy Pobiedziska, w tym zawiadomienia Skarżącej o sposobie załatwienia skargi.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

UZASADNIENIE
Do Uchwały Rady Miejskiej Gminy Pobiedziska
Nr LXX/580/2022
z dnia 29 grudnia 2022 r.

w sprawie rozpatrzenia skargi na Burmistrza Miasta i Gminy Pobiedziska

W dniu 08.12.2022 r., na skrytkę ePUAP urzędu wpłynęła skarga Pani [...] (zwanej dalej Skarżącą) na Burmistrza Miasta i Gminy Pobiedziska Ireneusza Antkowiaka. Rozpatrywana przez Radę skarga dotyczy niewykonywania przez Burmistrza Miasta i Gminy Pobiedziska 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)

W dalszej części przedmiotowej skargi Skarżąca podnosi, że:

„Ad1. 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 pobierał 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 powiązany 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 i Gminy w Pobiedziskach, 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).

Ad2. 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>).

Ad3. 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.

Ad4. 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.

Ad5. 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."

Do zarzutów Skarżącej odniósł się Pan [...], Prezes Zarządu Spółki Geo-System Sp. z o.o. świadczącej na rzecz Urzędu usługi związane m. in. z udostępnianiem zbiorów zagospodarowania przestrzennego. W piśmie z dnia 13.12.2022 r. informuje, że:

„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. "umożliwiający 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>

- o wywołanie usługi wskazujące na zbiór MPZP <https://mpzp.igeomap.pl/atom?gmina=302112&typ=1>

- o wywołanie usługi wskazujące na zbiór SUIKZP <https://mpzp.igeomap.pl/atom?gmina=302112&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=302112&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 par. 3 ust. 3 oraz par. 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 przytaczaniem wyroku Sygn. akt II SAB/Kr 198/22 WSA w Krakowie, który wskazuje na bezczynność Wójta jednej z gmin konieczne było 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 bezczynność organu. Komentarz w tej sprawie znalazł się już na naszym blogu: <https://geo-system.blogspot.com/2022/12/komentarz-do-wyroku-wsa-w-krakowie-sygn.html>

AD.3 Stwierdzenie to jest nieprawdziwe i nieuprawnione. Pierwsze działania dążące do udostępnienia zbiorów danych APP zostały podjęte przez firmę Geo-System jeszcze przed wejściem w życie przepisów rozporządzenia tj. przed listopadem 2020 r., co potwierdza m.in. informacja z 10 listopada 2020 r.: <https://geo-system.blogspot.com/2020/11/nowe-przepisy-o-planowaniu.html> Nasza firma na bieżąco współpracuje z Państwa jednostką w celu uzupełnienia/poprawy informacji dla dotychczasowych planów wchodzących w skład zbioru, 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 w mojej ocenie 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 jakiegokolwiek interakcji klienta z urzędem. Informacja o adresach usług znajduje się zgodnie z przepisami w Ewidencji zbiorów danych i usług prowadzonej przez GUGiK i 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."

Członkowie Komisji Skarg, Wniosków i Petycji, po zapoznaniu się z wyjaśnieniami pracowników Urzędu, którzy podtrzymują stanowisko Spółki Geo-System Sp. z o.o., (w zakresie wskazanych przez Spółkę podstaw prawnych dotyczących dostępu do danych przestrzennych), w świetle zgromadzonego materiału w sprawie stwierdzili, że:

- Gmina realizuje swoje zadania z zakresu udostępniania danych przestrzennych, w tym publikacji w gminnym portalu mapowym nowych i zmienionych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, we współpracy ze Spółką Geo-System Sp. z o.o., obsługującą portal mapowy: <https://pobiedziska.e-mapa.net/>;

- udostępniany jest podpisany kompletny zbiór APP zgodnie ze schematem i zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa, za pośrednictwem usługi pobierania i w sposób zgodny z wytycznymi technicznymi

- usługa ATOM, którą posiada Gmina jest prawidłową i umocowaną w wytycznych INSPIRE usługą służącą do pobierania predefiniowanych zestawów (lub elementów zestawów) danych, bez potrzeby definiowania parametrów zbiorów przez użytkownika. Dodatkowo zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej, usługa pobierania ATOM dla APP jest poprawnie ujawniona w Ewidencji Zbiorów i Usług Danych Przestrzennych prowadzonej przez GUGiK.

Nadto członkowie Komisji Skarg, Wniosków i Petycji podczas obrad komisji zapoznali się z informacją pracownika Urzędu, iż koszty związane z prowadzeniem zbiorów i usług danych przestrzennych zostały uwzględnione w umowie zawartej z Wykonawcą na świadczenie usług związanych z obsługą portalu mapowego <https://pobiedziska.e-mapa.net/>. Nie są to środki współfinansowane z Funduszy UE.

W związku z powyższym nie można się również zgodzić z twierdzeniem Skarżącej, że działania Gminy ograniczają dostęp do informacji publicznej, utrudniając działania potencjalnym Inwestorom z terenu co najmniej Unii Europejskiej, tym samym nie można zgodzić się z tezą, że stan opisany w skardze naraża Gminę na ryzyko odszkodowań w związku z naruszeniem praw majątkowych osób zainteresowanych dostępem do tych danych.

Jednocześnie nie zachodzi podstawa do zastosowania przytoczonego przez Skarżącą art. 105 KPA, gdyż należy przyjąć, że skarga nie została złożona w indywidualnej sprawie, o której mowa w art. 233 KPA.

Komisja Skarg, Wniosków i Petycji zapoznała się z treścią przytoczonego przez Skarżącą wyroku

WSA w Krakowie (sygn. akt II SAB/Kr 198/22), tym nie mniej należy mieć na uwadze, że każdy wyrok wydawany jest w indywidualnej sprawie, w oparciu o określony stan faktyczny.

W związku z powyższym Komisja uznała skargę za bezzasadną.

Po zapoznaniu się z całością materiału zgromadzonego w sprawie, Rada Miejska Gminy Pobiedziska uznała skargę za niezasadną. Zgodnie z art. 238 § 1 KPA, w zawiadomieniu o odmownym załatwieniu skargi zawarte zostanie pouczenie o treści art. 239 KPA.