

UCHWAŁA Nr XXXVIII/314/22
RADY MIEJSKIEJ W JEZIORANACH
z dnia 28 grudnia 2022 r.

w sprawie uznania skargi z dnia 07 grudnia 2022 roku na Burmistrza Jezioran za bezzasadną

Na podstawie art. 18 b ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.) w związku z art. 229 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeksu postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000 i 2185) uchwala się, co następuje:

- § 1. Wniesioną w dniu 07 grudnia 2022 roku skargę na Burmistrza Jezioran uznaje się za bezzasadną.
- § 2. Uzasadnienie dla sposobu rozpatrzenia skargi stanowi załącznik do uchwały.
- § 3. O sposobie rozpatrzenia skargi Przewodniczący Rady zawiadomi skarżącego.
- §.4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady Miejskiej

Andrzej Szuwalski

**Uzasadnienie do uchwały
Rady Miejskiej w Jezioranach
Nr XXXVIII/314/22 z dnia 28 grudnia 2022 roku**

Dnia 07 grudnia 2022 roku do Komisji Skarg, Wniosków i Petycji Rady Miejskiej w Jezioranach wpłynęła skarga na Burmistrza Jezioran.

Przewodniczący Komisji Skarg, Wniosków i Petycji zwołał posiedzenie Komisji w sprawie ww. skargi wyznaczając termin posiedzenia na dzień 20 grudnia 2022 roku o godz. 16.00 w sali konferencyjnej Urzędu Miejskiego w Jezioranach. Posiedzenie odbyło się w wyznaczonym terminie. Skarżąca została poinformowana o terminie posiedzenia.

Przewodniczący Komisji Skarg, Wniosków i Petycji wystąpił o opinię prawną w powyższej sprawie. Treść otrzymanej opinii prawnej przedstawia się w sposób następujący:

„Stan faktyczny

Skarżąca zgodnie z treścią pisma z dnia 7 grudnia 2022 roku składa skargę na Burmistrza Jezioran w związku z niewykonaniem 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).

Uzasadniając swoją skargę skarżąca wskazuje, że 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. 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. Skarżąca podnosi, że od dnia 31.10.2022 r. obowiązek ten dotyczy wszystkich obowiązujących na terenie gminy aktów planowania przestrzennego.

Jak wskazuje skarżąca zgodnie ze stanem faktycznym, w Ewidencji zbiorów i usług danych przestrzennych prowadzonych przez Gminę Jeziorany widnieją obecnie dwa adresy usług pobierania (WFS i ATOM) dotyczące zbioru danych przestrzennych dla miejscowych planów, 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).

Zaznaczenia wymaga, że z informacji uzyskanych od pracownika merytorycznego Urzędu Miejskiego wynika, iż zbiory danych przestrzennych tworzonych dla aktów planowania przestrzennego przekazywane są do Ewidencji zbiorów i usług danych przestrzennych prowadzonej przez Głównego Geodetę Kraju, gdzie poprzez adres <https://www.geoportal.gov.pl/ewidencja-zbiorow-i-uslug> są dostępne dla wszystkich podmiotów.

Stan prawny

Po pierwsze, 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 (Dz.U. z 2021 r. poz. 214). Obowiązek ten sformułowano w art. 67a ust. 1 planowania i zagospodarowania przestrzennego 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).

Po drugie, stosownie do treści art. 67a ust. 3 ustawy z dnia 23 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 poz. 503 z późn. zm. dalej zwana dalej także „ustawą”) 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.

Nadto, 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 uregulowany w rozporządzeniu Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii, wydanym na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 67b ustawy.

W konsekwencji wskazanych wyżej uregulowań prawnych wskazać należy, że organy władzy publicznej udostępniają dane przestrzenne w wyniku realizacji obowiązku nałożonego na nie w art. 67a-67c ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, co obejmuje powszechny i nieodpłatny dostęp do danych cyfrowych zgodnie z przepisami ustawy o infrastrukturze informacji przestrzennej.

W treści art. 67c ustawy ustawodawca zawarł również normy prawne w zakresie aktualizacji i udostępniania danych w zbiorach w toku procedury planistycznej. Zgodnie z treścią tego przepisu prawa organy, o których mowa w art. 67a ust. 1, tworzą i aktualizują dane przestrzenne dla aktów, o których mowa w art. 67a ust. 2, w toku prowadzonej procedury planistycznej, przy czym dane, o których mowa w art. 67a ust. 3 pkt 1 i 2, tworzone są najpóźniej w terminie 30 dni od dnia podjęcia uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia danego aktu albo jego zmiany (ust. 1). Nadto jak stanowi ust. 2 zbiór podlega aktualizacji i udostępnianiu w ramach infrastruktury informacji przestrzennej najpóźniej w terminie 30 dni od dnia:

- 1) ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym aktu albo jego zmiany;
- 2) uchwalenia aktu albo jego zmiany - w przypadku aktów niepodlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym;
- 3) wydania rozstrzygnięcia nadzorczego wojewody;
- 4) wydania wyroku sądu administracyjnego dotyczącego aktu;
- 5) przekazania danych, o którym mowa w ust. 4 i 5.

Jak podnosi się w komentarzach regulacja komentowanego artykułu nakłada zatem na organ sporządzający projekt aktu planistycznego szczegółowe obowiązki w zakresie tworzenia, a także aktualizowania danych przestrzennych dla właściwych aktów. Dane te powinny być bowiem tworzone na etapie procedury sporządzenia projektu danego aktu planistycznego. Dodatkowo ustawodawca nakłada na właściwe organy, obowiązek wytworzenia danych przestrzennych, o których mowa w art. 67a ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy, tj. lokalizację przestrzenną obszaru objętego aktem w postaci wektorowej w obowiązującym państwowym systemie odniesień przestrzennych oraz część graficzną aktu w postaci cyfrowej reprezentacji z nadaną georeferencją w obowiązującym państwowym systemie odniesień przestrzennych, w terminie 30 dni od dnia podjęcia uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia danego aktu albo jego zmiany. Jak można zauważyć regulacja ta wprowadza termin do podjęcia czynności w ramach procedury sporządzenia projektu aktu, niemniej jednak termin ten ma charakter terminu instrukcyjnego, a jego przekroczenie nie wpływa na przebieg procedury sporządzenia aktu. Podobnie należałoby ocenić termin wskazany ust. 2 art. 67c ustawy z uwagi na fakt, iż co prawda nakazuje on dokonanie pewnych czynności w określonym czasie, ale ich przekroczenie nie wywołuje ujemnych skutków w postaci np. bezskuteczności czynności.

Odnosząc powyższe do argumentacji skargi z dnia 7 grudnia 2022 roku wskazać należy, że nie można uznać, iż Burmistrz Jezioran naruszył wymienione w treści skargi przepisy prawa. Skoro bowiem przyjęte przez ustawodawcę terminy mają charakter instrukcyjny i ustawodawca nie wskazał jakie ujemne skutki wywołuje ich naruszenie, nie można kategorycznie stwierdzić że ich naruszenie miało miejsce. Tym bardziej, że zbiory danych są udostępniane przez Gminę poprzez ich przekazywanie do Ewidencji zbiorów i usług danych przestrzennych prowadzonej przez Głównego Geodetę Kraju.

Na marginesie wobec przywołania w treści skargi wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie II SAB/KR 198/22, wskazać należy, że wyrok jednego sądu wydany w Polsce nie wiąże innego sądu. W analogicznej bowiem sprawie sąd może poczynić zupełnie inną ocenę prawną i wydać odmienne rozstrzygnięcie, niż wcześniej orzekający sąd. Zgodnie bowiem z porządkiem prawnym obowiązującym w RP, sąd związany jest jedynie ustawami oraz Konstytucją. Nadto, podkreślenia wymaga, że sądy administracyjne wielokrotnie wypowiadały się już odrzucając skargi składane w tożsamych okolicznościach faktycznych, z uwagi na brak interesu prawnego skarżącej albo też niemożność dokonywania sądowej kontroli organu administracji publicznej w zakresie sprowadzającym się do oceny sposobu i prawidłowości prowadzenia udostępnianego publicznie zbioru danych (vide: postanowienie WSA w Olsztynie z dnia 25 listopada 2022 roku, II SA/OI 661/22, postanowienie WSA w Olsztynie z dnia 30 listopada 2022 roku, II SA/OI 763/22, czy postanowienie WSA w Gliwicach z dnia 6 grudnia 2022 roku, II SAB/GI 121/22).”

Ponadto Przewodniczący Komisji Skarg, Wniosków i Petycji Rady Miejskiej w Jezioranach wystąpił do Burmistrza Jezioran o zajęcie stanowiska w sprawie skargi. Burmistrz Jezioran poinformował, że w dniu 15 grudnia 2022 r. zwrócił się o opinię do GEO – SYSTEMU Sp. z o. o. - dostawcy portalu mapowego obsługującego gminę Jeziorany w ramach umowy nr BR.6721.1.2014 z dnia 15.05.2014 r.

Wyżej wskazany dostawca pismem z dnia 15 grudnia 2022 roku - znak: GS-SK-321/2022 odniósł się do punktów wymienionych w skardze i zajął następujące stanowisko w tej sprawie:

„**Ad.1.** Gmina udostępnia zbiory danych przestrzennych Miejscowych Planów Zagospodarowania Przestrzennego i Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego 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. *"umożliwiająca 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 przestrzennych Miejscowych Planów Zagospodarowania Przestrzennego
[https://mpzp.igeomap.pl/atom?gmina=\[281406\]&typ=1](https://mpzp.igeomap.pl/atom?gmina=[281406]&typ=1)
 - wywołanie usługi wskazujące na zbiór Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego
[https://mpzp.igeomap.pl/atom?gmina=\[281406\]&typ=2](https://mpzp.igeomap.pl/atom?gmina=[281406]&typ=2)

Adres usługi zgłoszony jest do Ewidencji zbiorów i usług danych przestrzennych prowadzonej przez Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii i widoczny jest na stronie [https://integracja.gugik.gov.pl/eziudp/index.php?teryt=\[281406\]&temat=3.4](https://integracja.gugik.gov.pl/eziudp/index.php?teryt=[281406]&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 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. Czekamy na pisemne uzasadnienie.

Ad. 3. Stwierdzenie to jest nieprawdziwe i nieuprawnione. Pierwsze działania dążące do udostępnienia zbiorów danych APP zostały podjęte przez wykonawcę 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>

Wykonawca na bieżąco współpracuje z 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 należy traktować jako ukrytą ofertę handlową i podaje 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 Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii i jest zawarta również w metadanych utworzonych dla zbiorów Miejscowych Planów Zagospodarowania Przestrzennego i Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego 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. Zatem skarga jest bezzasadna.

Na zakończenie raz jeszcze podkreślam, że według naszej najlepszej, profesjonalnej wiedzy, przygotowane przez nas oprogramowanie oraz świadczone na Państwa rzecz (oraz na rzecz ponad 1000 innych samorządów gminnych) usługi nie są obciążone nieprawidłowościami i zapewniają prawidłowy dostęp do danych przestrzennych zgodnie z przepisami prawa.

Wobec powyższego należy skargę uznać za bezzasadną.

Pouczenie:

Zgodnie z art. 239 kodeksu postępowania administracyjnego w przypadku, gdy skarga w wyniku jej rozpatrzenia, została uznana za bezzasadną i jej bezzasadność wykazano w odpowiedzi na skargę, a skarżący ponowił skargę bez wskazania nowych okoliczności - organ właściwy do jej rozpatrzenia może podtrzymać swoje poprzednie stanowisko z odpowiednią adnotacją w aktach sprawy - bez zawiadamiania skarżącego.