

UCHWAŁA NR LXXV/6/2023
RADY MIASTA OSTROWCA ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

z dnia 19 stycznia 2023 r.

w sprawie rozpatrzenia skargi
na Prezydenta Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego

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 z późn. zm.) Rada Miasta uchwała, co następuje:

§ 1. 1. Rada Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego, po zapoznaniu się ze skargą Pani - uznaje przedmiotową skargę za bezzasadną.

2. Uzasadnienie stanowiska Rady Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego zawiera załącznik do niniejszej uchwały.

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącej Rady Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego, którą zobowiązuje się do zawiadomienia Skarżącej - w trybie art. 238 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego - o sposobie załatwienia skargi.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem powzięcia.

Przewodnicząca Rady Miasta
Ostrowca Świętokrzyskiego

Irena Renduda - Dudek

Uzasadnienie

W dniu 13 grudnia 2022 roku do Rady Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego wpłynęła skarga złożona przez Panią, na Prezydenta Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego w sprawie niewykonywania czynności nakazanych prawem, polegających na zapewnieniu dostępu do danych przestrzennych dotyczących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego za pośrednictwem usług danych przestrzennych SIP zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.

Stosownie do treści przepisu art. 227 k.p.a., przedmiotem skargi może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw.

Przewodnicząca Rady Miasta w dniu 13 grudnia 2022 roku skierowała skargę do zbadania Komisji Skarg, Wniosków i Petycji Rady Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego. Ze względu na zakres skargi merytoryczne w tym przedmiocie Wydziały Urzędu Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego: Wydział Planowania i Rozwoju, Wydział Informatyki zostały zobligowane do przedłożenia stosownych wyjaśnień w tej sprawie.

W dniu 10 stycznia 2023 roku przedmiotowa skarga była tematem posiedzenia Komisji Skarg, Wniosków i Petycji Rady Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego.

Na podstawie informacji uzyskanych od merytorycznych wydziałów ustalono, że w istocie, jak wskazano w skardze, na mocy znowelizowanej ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2021 r. poz. 1990 z późn. zm.), na organy administracji publicznej nałożony został obowiązek tworzenia zbiorów danych *przestrzennych* w rozumieniu art. 3 pkt 11 ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji *przestrzennej*. *Ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o zmianie ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne i niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 782) weszła w życie, co prawda, w dniu 31 października 2020 r., jednakże zgodnie z przepisem przejściowym zawartym w art. 17 tej ustawy, ustawodawca wyznaczył organom właściwym do sporządzania projektów aktów, o których mowa w ust. 2 Prawa geodezyjnego i kartograficznego, 2-letni termin - licząc od dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej - na stworzenie zbiorów danych *przestrzennych* w rozumieniu art. 3 pkt 11 ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji *przestrzennej* wraz z danymi *przestrzennymi* dla aktów, o których mowa w art. 67a ust. 2 Prawa geodezyjnego i kartograficznego, obowiązującymi w dniu wejścia w życie przepisów nowelizujących, w zakresie określonym w art. 67a ust. 3 Prawa geodezyjnego i kartograficznego. **Termin stworzenia zbiorów danych przestrzennych upłynął zatem w dniu 31 października 2022 r.** Nie jest zatem uzasadniony zarzut pozostawania w ponad dwuletniej zwłoce w realizacji tego obowiązku przez Urząd Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego.*

W celu realizacji określonego wyżej obowiązku, w dniu 8 kwietnia 2022 roku została zawarta umowa nr UM/378-W/UB/102/WI/7/2022 pomiędzy Gminą Ostrowiec Świętokrzyski – Urzędem Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego a firmą GISON Sp. z o.o. z siedzibą ul. Marcika 4, 30-443 Kraków, zarejestrowaną w Rejestrze Przedsiębiorców KRS pod numerem KRS 0000384872, NIP 6762441013, REGON 121517643, która obejmuje m.in. wdrożenie Systemu Informacji Przestrzennej miasta Ostrowiec Świętokrzyski. Przedmiotowa umowa dotyczy wykonania zadań wynikających i zgodnych z wymogami dotyczącymi zbiorów danych przestrzennych wynikającymi m. in. z: ustawy z dnia 4 marca 2003 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej (Dz. U. z 2021 r. poz. 214), ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503 z późn. zm.), 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. z poz. 1916), w sposób zapewniający prawidłowe korzystanie z danych przestrzennych.

Po otrzymaniu rzeczony skargi, wystąpiono do firmy GISON Sp. z o.o., jako dostawcy Systemu Informacji Przestrzennej dla Gminy Ostrowiec Świętokrzyski, o odniesienie się do przedstawionych w niej zarzutów. W odpowiedzi firma GISON Sp. z o.o. poinformowała, iż przeprowadziła analizę danych przestrzennych - miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Firma GISON Sp. z o.o. do każdego z punktów skargi skierowanej przez panią przedstawiła następujące informacje.

W odniesieniu do pierwszego punktu zawartego w uzasadnieniu ww. skargi, w którym Skarżąca podnosi zasadniczo 2 główne tematy:

- 1) niezgodność dostarczonej przez firmę wersji usługi pobierania danych (zwanej dalej usługą pobierania „WFS” z jej standardem 2.0,
 - 2) typ/rodzaj obiektów gromadzonych w usłudze pobierania
- zwrócono uwagę na to, że Skarżąca próbuje w swojej interpretacji udowodnić, że jedyną dopuszczalną prawnie wersją usługi pobierania WFS jest wersja 2.0. Powołuje się przede wszystkim na zapisy dyrektywy INSPIRE, cytując konkretny fragment ww. dokumentu jako dowód. Należy jednak wziąć pod uwagę, że dyrektywa to akt prawny, który nie oddziałuje w sposób bezpośredni i natychmiastowy na przepisy w danym kraju członkowskim, a jedynie nakreśla wytyczne dla przyszłych regulacji prawnych, które powinny zostać zaimplementowane lokalnie przez dany kraj członkowski.

Taka interpretacja znajduje potwierdzenie w treści artykułu zamieszczonego na stronie rządowej, gdzie napisano: "Dyrektywa określa **podstawowe** zasady funkcjonowania infrastruktury w zakresie: metadanych, zbiorów danych przestrzennych i usług z nimi związanych.", a w odniesieniu do przepisów krajowych (ustawa o Infrastrukturze Informacji Przestrzennej z 2010 r.): "Ustawa ta określa krajowe zasady funkcjonowania infrastruktury, organy odpowiedzialne za poszczególne jej elementy, jak np. prowadzenie geoportalu, będącego centralnym punktem dostępu do danych i usług oraz określa, który organ jest odpowiedzialny za każdy z tematów infrastruktury informacji przestrzennej." (całość dostępna na: <https://www.gov.pl/web/archiwum-inwestycje-rozwoj/planowanie-przestrzenne>).

Poza tym dyrektywa INSPIRE to dokument z 2007 roku - jeśli więc konieczność implementacji jej założeń na poziomie krajowym miała być natychmiastowa i bezwzględna oraz nie wymagała implementacji poprzez przepisy na poziomie krajowym, co wydaje się wynikać z treści otrzymanej przez Urząd skargi, to niezrozumiałe jest podnoszenie tej kwestii dopiero po 15 latach od wejścia w życie ww. dyrektywy. Firma GISON Sp. z o.o. zwróciła uwagę także na fakt, że obecnie (gdy otrzymuje pytania od urzędów), upłynęło niespełna 2 miesiące od dnia, do którego urzędy miały dostosować swoje zbiory i usługi sieciowe do założeń rozporządzenia w sprawie zbiorów danych przestrzennych i metadanych w zakresie zagospodarowania przestrzennego, będącego kolejnym etapem realizacji założeń INSPIRE na poziomie krajowym.

Ponadto krajowe przepisy nie wskazują, że jedyny obowiązujący i poprawny standard usługi WFS to standard 2.0. Firma GISON Sp. z o.o. podniosła również, że realizowane przez nią usługi pobierania WFS w standardzie 1.0 przechodzą weryfikację w Głównym Urzędzie Geodezji i Kartografii, a następnie są publikowane w krajowej Ewidencji Zbiorów i Usług Danych Przestrzennych. Sam fakt publikacji przez organ prowadzący Krajową Ewidencję Zbiorów i Usług Danych Przestrzennych powinien być wystarczający, aby stwierdzić prawidłowość wykonanej usługi. Mając na uwadze zainteresowanie JST uruchomieniem usługi pobierania w standardzie 2.0. firma GISON Sp. z o.o. poinformowała, że usługa WFS w wyższej wersji planowana jest do wdrożenia w pierwszym kwartale 2023 r.

Z kolei, w odniesieniu do zakresu danych wchodzących w skład usługi pobierania WFS, Skarżąca, Pani, powołuje się na zapis rozporządzenia w sprawie zbiorów danych przestrzennych i metadanych w zakresie zagospodarowania przestrzennego z 2020 r. W cytowanym w skardze paragrafie przytacza, jakie obiekty przestrzenne w ramach zbiorów powinny być udostępnione, jednocześnie stwierdza, że te dane należy „utworzyć, aktualizować i udostępnić (w tym za pośrednictwem usługi pobierania)”. Jest to nieprecyzyjna argumentacja, która pomija fakt dostępności innych usług sieciowych (przeglądania, wyszukiwania), co może wprowadzać w błąd adresata skargi, który na tej podstawie może stwierdzić, że wspomniana usługa pobierania powinna zawierać wszystkie 3 obiekty wchodzące w skład zbioru.

W ustawie o infrastrukturze informacji przestrzennej, rozdział 4, art. 9. 1. ust. 3 opisane zostały usługi pobierania, jako: „umożliwiające pobieranie kopii zbiorów lub ich części oraz gdy jest to wykonalne, bezpośredni dostęp do tych zbiorów”. Tak więc zgodnie z cytowanym zapisem, usługa pobierania WFS publikowana przez Urząd Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego w Ewidencji Zbiorów i Usług Danych Przestrzennych, udostępnia część zbioru, jaką jest Akt Planowania Przestrzennego (APP) i jest to zgodne z wymogami prawnymi. Usługa pobierania WFS jest usługą służącą pobieraniu danych wektorowych i tego typu daną jest Akt Planowania Przestrzennego (APP).

Pozostałe elementy zbioru są udostępniane za pomocą usług: Przeglądania WMS oraz Wyszukiwania.

Z kolei rysunki dołączane do APP to dane rastrowe – a te powinny być udostępniane za pomocą usługi przeglądania WMS, która jest dedykowana udostępnianiu i wyświetlaniu tego typu danych (rastrowych).

Firma GISON Sp. z o.o. uważa, że nie sposób zgodzić się ze stwierdzeniem zawartym w ostatnim akapicie pierwszego punktu skargi, ponieważ sprawdzenie poprawności działania tej usługi (poprzez wspieraną przez Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii wtyczkę APP dla aplikacji QGIS) wykazuje, że działa ona poprawnie i zawiera wizualizację zasięgów odpowiednich zbiorów APP wraz z pełną tabelą atrybutów.

W odniesieniu do drugiego punktu zawartego w uzasadnieniu ww. skargi dotyczącego wyroku WSA w Krakowie dot. bezczynności burmistrza Gminy Zator w udostępnienie danych przestrzennych firma GISON Sp. z o.o. poinformowała, że po przeprowadzeniu stosownego rozeznania ustalono, m. in. że:

- 1) jest to jedyne w skali całego kraju orzeczenie sądowe na korzyść strony skarżącej,
- 2) ponad 90 tego typu skarg złożonych przez panią zostało odrzucone przez Wojewódzkie Sądy Administracyjne z różnych miast,
- 3) wyrok, o którym mowa powyżej nie jest prawomocny,
- 4) do sprawy wyroku WSA w sprawie Gminy Zator nieco szerzej odniosła się firma Geo-System, (jako dostawca usług sieciowych dla Gminy Zator), przedstawiając rozbudowane wyjaśnienie tego – jedyne w skali całej Polski – orzeczenia Sądu, a także wyrażając pełne przekonanie, że „materiał nadaje się na w pełni zasadną skargę kasacyjną”.

W odniesieniu do trzeciego punktu zawartego w uzasadnieniu skargi, zważywszy na całą argumentację przedstawioną w odpowiedzi na punkt pierwszy skargi przesłanej przez panią, a także na poprawne walidacje zgłaszanych przez firmę GISON Sp. z o.o. usług sieciowych (przez GUGiK) i opracowanych danych przestrzennych (w rządowym narzędziu do walidacji zbiorów danych APP) – zarzuty należy uznać za bezzasadne.

W odniesieniu do czwartego punktu zawartego w uzasadnieniu ww. skargi, zdaniem firmy GISON Sp. z o.o., Urząd Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego w żaden sposób nie ogranicza dostępu do informacji publicznej, o czym świadczą następujące okoliczności:

1. Urząd prowadzi i udostępnia swój System Informacji Przestrzennej, który pozwala na pełną dostępność do wizualizacji danych przestrzennych dot. zbiorów MPZP i Studium w formie rastrowej, a także możliwość pobrania kompletnych i aktualizowanych na bieżąco zbiorów APP.

a) System Informacji Przestrzennej dostępny jest pod adresem:

<https://sip.gison.pl/ostrowiecswietokrzyski>

b) Zbiory APP wraz ze wszystkimi obiektami dostępne są pod adresem:

<https://listaplanow.gison.pl/ostrowiecswietokrzyski>

Zbiory poprawnie przechodzą walidację w rządowym narzędziu:

https://aplikacje.gov.pl/app/gov_xml_validator/#/

2. Urząd udostępnia usługi sieciowe (przeglądania, pobierania, wyszukiwania) dla zbiorów MPZP i SUiKZP w odpowiednim standardzie w krajowej Ewidencji Zbiorów i Usług Danych Przestrzennych prowadzonej przez Główny Urząd Geodezji i Kartografii:

<https://integracja.gugik.gov.pl/eziudp/index.php?teryt=&rodzaj=&nazwa=Ostrowiec+%C5%9Awi%C4%99tokrzyski&zbior=&temat=3.4&usluga=&adres=>

W odniesieniu do piątego punktu zawartego w uzasadnieniu skargi, jak wykazano we wcześniejszych punktach, przede wszystkim 1 i 4, Urząd Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego w poprawny, zgodny z prawem sposób udostępnia swoje zbiory danych przestrzennych.

W związku z wyjaśnieniami firmy GISON Sp. z o.o. jako dostawcy Systemu Informacji Przestrzennej dla Gminy Ostrowiec Świętokrzyski, Komisja Skarg, Wniosków i Petycji uznała, że przedmiotowa skarga złożona przez panią nie znajduje uzasadnienia, gdyż podnoszone argumenty nie mają pokrycia w faktach, a zasady udostępniania zbiorów APP wynikają wprost z przepisów prawa oraz możliwości technicznych i postanowiła uznać skargę za bezzasadną.

Mając na uwadze stanowisko Komisji Skarg, Wniosków i Petycji oraz przedstawioną argumentację Rada Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego uznaje skargę za bezzasadną i zobowiązuje Przewodniczącą Rady Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego do zawiadomienia Skarżącej – w trybie 238 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego - o sposobie załatwienia skargi.

Ponadto Skarżącą poucza się, że - zgodnie z art. 239 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego - w związku z tym, że przedmiotowa skarga została uznana przez Radę Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego za bezzasadną, w przypadku, gdy Skarżąca ponowi skargę bez wskazania nowych okoliczności – Rada Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego może podtrzymać swoje poprzednie stanowisko, z odpowiednią adnotacją w aktach sprawy – bez zawiadamiania o tym Skarżącej.

Przewodnicząca Rady Miasta
Ostrowca Świętokrzyskiego
Irena Renduda - Dudek