

Projekt

z dnia .....

**UCHWAŁA NR .....  
RADY MIASTA OPOLA**

z dnia ..... 2024 r.

**w sprawie rozpatrzenia skargi na działania Prezydenta Miasta Opola**

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609, poz. 721) oraz art. 229 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572) - Rada Miasta Opola uchwala, co następuje:

**§ 1.** Po zapoznaniu się ze stanowiskiem Komisji Skarg, Wniosków i Petycji skargę o nr OR-I.1510.14.2024 na działania Prezydenta Miasta Opola uznaje się za nieuzasadnioną z przyczyn określonych w uzasadnieniu stanowiącym załącznik do niniejszej uchwały.

**§ 2.** W wykonaniu niniejszej uchwały Przewodnicząca Rady Miasta Opola zawiadomi Skarżącego o sposobie załatwienia skargi.

**§ 3.** Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Komisji Skarg, Wniosków  
i Petycji

**Tomasz Kaliszan**

## Uzasadnienie

W dniu 21 maja 2024 r. do Rady Miasta Opola wpłynęła skarga spółki z siedzibą w Łodzi na działanie Prezydenta Miasta Opola w przedmiocie podejrzenia naruszenia art. 287 Kodeksu karnego tj. oszustwa komputerowego poprzez rzekome gromadzenie i udostępnianie informacji wprowadzających nowe zapisy danych informatycznych (zarzut braku możliwości weryfikacji danych i plików dla Planu Ogólnego Gminy udostępnianych w formacie GML).

Po zapoznaniu się z treścią skargi, jak również z dokumentacją i wyjaśnieniami, a także po przeprowadzeniu analizy przez Komisję Skarg, Wniosków i Petycji na posiedzeniu w dniu 13 czerwca 2024 r., Rada Miasta Opola uznaje skargę za nieuzasadnioną.

Mając na uwadze wyjaśnienia Biura Urbanistycznego Urzędu Miasta Opola, zgodnie z art. 67c ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977, z późn. zm.), zwanej dalej ustawą opzp, „*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*”. Z kolei w myśl art. 67c ust. 2 ustawy opzp „*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*”.

Organem właściwym do sporządzenia projektu planu ogólnego Opola jest Prezydent Miasta Opola, dlatego tworzenie i aktualizacja danych przestrzennych dla planu ogólnego Opola również należy do właściwości prezydenta miasta.

W odniesieniu do zarzutu, iż zbiory i dane przestrzenne gromadzone i udostępniane przez Prezydenta Miasta Opola z zakresu zagospodarowania przestrzennego „*nie przechodzą walidacji*”, oraz że „*danych i zbiorów, udostępnionych w formacie GML, nie można zweryfikować przy użyciu aktualnego schematu głównego, co prowadzi do wniosku, że są one niezgodne ze standardami i stanowią nową formę zapisu danych*”, należy zauważyć, iż nie nastąpiło jeszcze uchwalenie planu ogólnego Opola, tym bardziej jego ogłoszenie w Dzienniku Urzędowym Województwa Opolskiego, zatem zbiór ww. aktu planowania przestrzennego jeszcze nie zaistniał, nie nastąpiła również jego aktualizacja wiążąca się z obowiązkiem podpisu i udostępnienia. Błędne jest zatem twierdzenie Skarżącego, iż jest on niezgodny ze standardami i stanowi nową formę zapisu danych, gdyż taki zbiór nie został jeszcze utworzony. Zgodnie z powołanymi wyżej przepisami na obecnym etapie sporządzania projektu planu ogólnego Prezydent Miasta Opola ma obowiązek stworzyć dane

projektowe (plik GML) dla planu ogólnego gminy w terminie 30 dni od daty podjęcia uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia tego aktu. Obowiązujące przepisy w zakresie planowania przestrzennego nie wymagają natomiast udostępniania tych danych, nie ma również obowiązku ich podpisywania na tym etapie. Przystąpienie do opracowania planu ogólnego Opola zapoczątkowano podjęciem uchwały nr LXXXIV/1435/24 Rady Miasta Opola z dnia 29 lutego 2024 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu ogólnego Opola. Zatem w terminie 30 dni od dnia 29 lutego 2024 r. na gminie spoczywał obowiązek przygotowania danych przestrzennych (pliku GML) dla planu ogólnego. Aby móc stworzyć tego typu dane przestrzenne gmina musi zgłosić do ewidencji zbiorów i usług danych przestrzennych prowadzonej przez Głównego Geodetę Kraju. Gmina Opole dokonała takiego zgłoszenia pismem z dnia 15 lutego 2024 r., skorygowanym pismem z dnia 12 marca 2024 r., czego wynikiem było nadanie w dniu 19 marca 2024 r. przez Głównego Geodetę Kraju identyfikatora zbioru danych przestrzennych dla planu ogólnego Opola - PL.ZIPP.ZP.9634. W dniu 20 marca 2024 r. dane przestrzenne dla planu ogólnego Opola, pomimo braku obowiązku ich publikacji - zostały udostępnione w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miasta Opola w zakładce dotyczącej planu ogólnego Opola pod adresem: [https://www.bip.um.opole.pl/miasto-opole\\_142\\_4640](https://www.bip.um.opole.pl/miasto-opole_142_4640), skąd można je pobrać bez ograniczeń.

Skarżący wielokrotnie zarzuca, iż dane przestrzenne utworzone dla planu ogólnego Opola w formacie plików GML są niezgodne ze schematem aplikacyjnym publikowanym przez Ministerstwo Rozwoju i Technologii na stronie <https://www.gov.pl/web/zagospodarowanieprzestrzenne/schematy-aplikacyjne>, jednak w treści skargi, poza samym stwierdzeniem, jakoby dane przestrzenne „nie przeszły walidacji”, nie podaje żadnych konkretnych potwierdzających prezentowane tezy. Skarżący podaje jedynie nazwy i adresy przykładowych walidatorów plików XML, jednak nie prezentuje wyników ich działania w odniesieniu do danych przestrzennych dla planu ogólnego Opola. W miejscu tym należy wskazać, iż właściwym miejscem z oficjalnymi informacjami na temat planowania przestrzennego jest serwis przygotowany przez Ministerstwo Rozwoju i Technologii ([gov.pl/web/zagospodarowanieprzestrzenne](https://www.gov.pl/web/zagospodarowanieprzestrzenne)), gdzie można również znaleźć rekomendowane narzędzie do tworzenia cyfrowych danych przestrzennych oraz metadanych, a także ich wyświetlenia i sprawdzenia. Narzędziem do tworzenia danych przestrzennych rekomendowanym przez Ministerstwo jest „Wtyczka APP” stanowiąca rozszerzenie standardowej funkcjonalności otwartego oprogramowania QGIS. Wtyczka ta wspomaga tworzenie danych przestrzennych dla aktów planowania przestrzennego (APP), zbiorów APP oraz metadanych zgodnie z przepisami obowiązującymi od 31 października 2020 r. Umożliwia także przeprowadzenie walidacji (kontroli poprawności) przygotowanych dokumentów. Pokłosiem reformy planowania przestrzennego z dnia 24 września 2023 r. wprowadzającej nowe narzędzie planistyczne - plan ogólny gminy, było uaktualnienie obecnej wtyczki APP o funkcjonalność pozwalającą na tworzenie danych przestrzennych dla planów ogólnych. Obecnie wtyczka ta jest w fazie testów i dostępna jest jej eksperymentalna wersja (<https://www.gov.pl/web/zagospodarowanieprzestrzenne/wtyczka-app-2-dostepna-nowa-wersja-eksperymentalna>). Dodatkowym narzędziem prezentowanym przez Ministerstwo Rozwoju i Technologii pozwalającym na wyświetlenie i sprawdzenie danych przestrzennych oraz metadanych jest przeglądarka danych planistycznych zamieszczona na rządowej stronie internetowej - [https://aplikacje.gov.pl/app/gov\\_xml\\_validator/](https://aplikacje.gov.pl/app/gov_xml_validator/). Należy zwrócić uwagę na fakt, iż walidację pliku z danymi przestrzennymi dla planu ogólnego należy przeprowadzić względem pliku ze schematem XSD w wersji 2.0 (dostępnego na stronie [gov.pl/web/zagospodarowanieprzestrzenne/schematy-aplikacyjne](https://www.gov.pl/web/zagospodarowanieprzestrzenne/schematy-aplikacyjne)). Udostępnione na ww. stronie internetowej narzędzie do sprawdzenia danych

przestrzennych wciąż nie obsługuje plików z danymi przestrzennymi dla planu ogólnego i schematu aplikacyjnego 2.0, przez co ich walidacja zwraca błędy, o czym pisano m.in. na portalu internetowym stworzonym przez redakcję miesięcznika GEODETA (<https://geoforum.pl/news/34742/-aktualizacja-ministerialny-walidator-app-dalej-nie-pozwala-na-walidacje-planow-ogolnych>). Walidację wg. nowego schematu XSD w wersji 2.0 umożliwia np. serwis firmy Geo-System Sp. z o.o., dostępny pod adresem internetowym <https://e-mapa.net/app/>. Po wczytaniu pliku z danymi przestrzennymi dla planu ogólnego Opola na ww. stronę otrzymujemy informację zwrotną o treści: „*Dokument zwalidowany poprawnie pod względem formalnym*”.

Kolejny przywołany w treści skargi zarzut odnoszący się do ograniczonego dostępu do informacji i wzięcia udziału w procedurze planistycznej z uwagi na dane przestrzenne dla planu ogólnego gminy, które są niezgodne ze schematem głównym, jest nietrafny. Na obecnym etapie sporządzania projektu planu ogólnego Opola plik z danymi przestrzennymi zawiera jedynie lokalizację przestrzenną obszaru objętego aktem w postaci wektorowej w obowiązującym państwowym systemie odniesień przestrzennych, a także atrybuty dokumentu formalnego, tj. uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu ogólnego gminy Opole. Zgodnie z art. 13a ustawy opzp: „*Dla obszaru gminy, z wyłączeniem terenów zamkniętych innych niż ustalone przez ministra właściwego do spraw transportu, rada gminy uchwała plan ogólny gminy*”, zatem lokalizacja przestrzenna obszaru objętego przystąpieniem do opracowania planu ogólnego Opola jest tożsama z granicą administracyjną gminy Opole. Wśród atrybutów dla uchwały inicjującej prace nad sporządzeniem planu ogólnym są m.in. informacje o numerze uchwały, dacie uchwalenia, dacie wejścia w życie, organie ustanawiającym, czy odniesieniu do strony internetowej, na której został umieszczony plik z treścią uchwałą. O kolejnym etapie procedury planistycznej informowano zgodnie z przepisami określonymi w art. 131 ust. 3 pkt. 1 i 2 ustawy opzp, tj. pojawiło się stosowne ogłoszenie i obwieszczenie w prasie, w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miasta Opola, na tablicy ogłoszeń w Urzędzie Miasta Opola, a także na tablicach ogłoszeń w poszczególnych dzielnicach miasta. Wnioski do planu ogólnego mógł składać każdy zainteresowany w terminie od 25 marca do 6 maja 2024 r. Wobec powyższego niezrozumiały i bezpodstawny jest zarzut, jakoby utworzony i udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miasta Opola plik z danymi przestrzennymi dla planu ogólnego Opola ograniczał dostęp do informacji i wzięcia udziału w procedurze planistycznej.

Następne zarzuty dotyczące ograniczania dostępu do kluczowych danych przestrzennych do wybranej grupy interesariuszy, niepublikowania danych w celu przyniesienia korzyści poszczególnym osobom kosztem ogółu społeczeństwa, niewłaściwego wpływania na decyzje planistyczne wskutek braku dostępu do informacji, ograniczenia dostępu do informacji dla szerszej publiczności - innych mieszkańców, przedsiębiorców, organizacji pozarządowych i innych zainteresowanych stron, czy nieudostępnienia informacji oraz braku możliwości uczestnictwa w procesie planowania przestrzennego, co szkodzi całej społeczności poprzez zwiększenie ryzyka błędów w planowaniu, są również całkowicie chybione. Dane przestrzenne na obecnym etapie opracowania projektu planu ogólnego Opola, pomimo braku ustawowego obowiązku, zostały opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miasta Opola, skąd każdy mógł i nadal może je pobrać bez ograniczeń. Są one ogólnodostępne, bez ograniczania dostępności względem określonych grup interesariuszy. Każdy zainteresowany może również wystąpić z wnioskiem o udostępnienie tego typu informacji, co uczynił także Skarżący wnioskiem z dnia 12 kwietnia 2024 r. o ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego. W odpowiedzi na powyższy wniosek Prezydent Miasta Opola pismem z dnia 19 kwietnia 2024 r. poinformował,

iż wszelkie informacje dot. opracowywanego planu ogólnego są dostępne w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miasta Opola, podając przy tym odpowiedni adres strony internetowej, a także informując, że zbiór danych przestrzennych dla planu ogólnego będzie mógł być przekazany dopiero po uchwaleniu i opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Opolskiego, co wynika z obowiązujących przepisów prawa. Poza powyższym cała procedura opracowania projektu planu ogólnego jest prowadzona zgodnie z zapisami zawartymi w art. 13i ustawy opzp, a informacje o jej poszczególnych etapach są jawne i ogólnodostępne, co wynika z przepisów prawa.

Z uwagi na powyższe, niezrozumiały i bezpodstawny jest również kolejny zarzut Skarżącego dotyczący niezastosowania się Organu do obowiązku udostępnienia informacji publicznej, gdyż stosowną informację Prezydent Miasta Opola, na wniosek Skarżącego z dnia 12 kwietnia 2024 r., przekazał w odpowiedzi z dnia 19 kwietnia 2024 r.

W odniesieniu do podnoszonych kwestii związanych z kryteriami wyboru wykonawcy planu ogólnego, kosztów przeznaczonych na jego realizację oraz osobami, które personalnie odpowiadają za tworzenie, odbiór i podpisanie dostarczonych danych informuję, iż zgodnie z powołanym na początku niniejszego pisma art. 67c ust. 1 ustawy opzp Organem właściwym do sporządzenia projektu planu ogólnego Opola jest Prezydent Miasta Opola. W ramach działalności Urzędu Miasta Opola działa wiele komórek wewnętrznych, w tym Biuro Urbanistyczne, które jest odpowiedzialne m.in. za tworzenie dokumentów planistycznych. Pracę w Biurze Urbanistycznym na rzecz Urzędu Miasta Opola wykonują zatrudnieni pracownicy posiadający odpowiednie kwalifikacje do wykonywania poszczególnych zadań, co jest wymagane odpowiednimi przepisami prawa.

Reasumując, skarga jest bezzasadna. Warto również podnieść w tym miejscu, iż zgodnie z powyższymi informacjami, problem związany ze skargami dotyczącym oszustwa komputerowego o podobnym zakresie jest szerzej znany wśród poszczególnych gmin, co wynika z artykułu umieszczonego na stronie internetowej <https://geo-system.blogspot.com/2024/05/skargi-do-rad-gmin-tym-razem.html>. Przytoczone w artykule treści wpisują się w schemat działania Skarżącego.

W związku z powyższym Rada Miasta Opola uznaje skargę za nieuzasadnioną.