

Wyrok WSA w sprawie udostępniania danych przestrzennych

# Sądowy nalot dywanowy

Czy brak zapewnienia geodanych zgodnie z obowiązującymi przepisami można uznać za beczynność organu? Ta z pozoru banalna kwestia może mieć dla samorządów w całym kraju poważne znaczenie.

**Jerzy Królikowski**

**D**o kwestii tej odniósł się niedawno Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie. Jego orzeczeniu warto przyjrzeć się chociażby dlatego, że jest ono kolejną odsłoną kontrowersyjnej akcji, którą w szczególności opisaliśmy w *GEODECIE* 7/2022.

Przypomnijmy w telegraficznym w skrócie: grupa obywateli (którą z przekąsem nazwaliśmy „zatroskanymi”) zaczęła rozsyłać do setek gmin w całym kraju wnioski o udostępnienie informacji publicznej, które de facto były ostrzeżeniem, że samorząd udostępnia swoje dane przestrzenne niezgodnie z obowiązującymi regulacjami. Zarzuty – jak wyjaśniliśmy w przytoczonym artykule – były wysane w palca, a ich celem było prawdopodobnie przygotowanie gruntu pod kampanię marketingową swojego własnego produktu. Jak widać z opisanego poniżej rozwoju wydarzeń, inicjatorzy akcji nie tylko nie odpuszczają, ale przenoszą spór na zdecydowanie wyższy poziom.

## • Zły format to moje wymierne straty

Początkiem tej jednej konkretnej sprawy było zwrócenie się pewnego przedsiębiorcy do burmistrza Zatora z wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa, które miało polegać na udostępnianiu danych przestrzennych dla tematu „zagospodarowanie przestrzenne” niezgodnie z obowiązującymi regulacjami. Przedsiębiorca powołał się tu m.in. na ustawę o *infrastrukturze informacji przestrzennej* i rozporządzenie ws. *zbiorów danych przestrzennych oraz metadanych w zakresie zagospodarowania przestrzennego*. W jego ocenie udostępniony przez miasto miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie zawiera dwóch wymaganych obowiązującymi przepisami elementów – rysunku aktu planowania przestrzennego (APP) oraz powiązanego z nim dokumentu. Ponadto zbiór ten miał być zda-

niem skarżącego niezgodny ze schematem aplikacyjnym GML, a powiązana z nim usługa przeglądania nie zapewniała wyświetlania objaśnień symboli kartograficznych.

Przed WSA przedsiębiorca argumentował, że brak udostępnienia mu ww. aktów w żądanej formie pozbawia go możliwości przeprowadzania analiz przestrzennych poprzez usługi sieciowe. „Dane przestrzenne dla firmy skarżącej są tym, czym dla rewolucji przemysłowej był dostęp do środków produkcji” – podnosił górnolotnie skarżący. Jak podliczył, w efekcie rzekomych zaniedbań burmistrza Zatora koszt pozyskania prawidłowych danych jest dla niego ok. 200 razy wyższy, niż gdyby dane te były udostępniane w sposób zgodny z przepisami. W związku z tym przedsiębiorca wniósł do WSA o uznanie beczynności burmistrza.

## • Ułatwienie biznesu to nie obowiązek urzędu

Przed sądem burmistrz Zatora podkreślał, że przedstawione przez skarżącego argumenty są niespójne. Przede wszystkim w jego ocenie w analizowanej sprawie trudno mówić o beczynności organu. Zgodnie bowiem z doktryną beczynność jest stwierdzana na podstawie kryterium obiektywnego i sprawdzalnego, jakim jest termin załatwienia sprawy oraz fakt braku czynności organu w tym oznaczonym terminie lub brak działania w sytuacji, gdy przepis nakazuje takie działanie i ustala termin. A w tym przypadku nie mamy – zdaniem burmistrza – do czynienia z taką sytuacją. Urząd twierdzi ponadto, że skarżący nie wykazał tu swojego interesu prawnego.

Jeśli zaś chodzi o meritum sprawy, burmistrz w szczególności wypunktował, że skarżący miał nieograniczony i bezpłatny dostęp do wszystkich niezbędnych mu danych – zarówno przez stronę internetową urzędu, jak i serwis mapowy miejskiego systemu informacji przestrzennej (SIP). Tym samym organ

wypełnił wszystkie obowiązki, jakie nakłada na niego prawo.

Burmistrz ocenił jednocześnie, że głównym celem skargi jest wymuszenie na urzędzie udostępnienia danych w takiej formie, która byłaby dla przedsiębiorcy najbardziej przydatna i zwiększała jego przychody. A do tego obowiązujące prawo go nie zobowiązuje.

## • Był interes prawny, była beczynność

W wyroku z 9 listopada 2022 r. [*sygn. akt II SAB/Kr 198/22*] Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie przyznał rację skarżącemu i stwierdził, że organ dopuścił się beczynności, choć bez rażącego naruszenia prawa. W krótkim uzasadnieniu WSA ocenił, że wbrew argumentom burmistrza skarżący ma w tej sprawie interes prawny. „Interes prawny wynika właśnie ze wskazanych wyżej przepisów [*ustawy o IIP* i *rozporządzenia ws. zagospodarowania przestrzennego – red.*], które na organ nakładają określony obowiązek udostępniania danych, a po stronie obywatela rodzą uprawnienie do swobodnego i pełnego dostępu do danych z zakresu zagospodarowania przestrzennego” – czytamy w uzasadnieniu.

Powołując się na „załączoną do skargi opinię informacyjną” sąd uznał ponadto, że zbiory Zatora nie spełniały wymagań obowiązujących przepisów. Skargę należy zatem uznać za zasadną.

## • 94 do 1

Teoretycznie wyrok ten powinien napawać optymizmem. Przeciwnie na łamach *GEODETY* wielokrotnie pisaliśmy, że w wielu gminach i powiatach dane przestrzenne od lat nie spełniają obowiązujących wymagań prawnych i samorządom nie można z tego tytułu nic zrobić. Krakowski sąd pokazał jednak, że obywatel ma do dyspozycji bat w postaci wspomnianej skargi na beczynność. Tyle tylko, że w tej sprawie jest kilka istotnych „ale”.

Przede wszystkim sądy administracyjne zdążyły już rozpatrzyć kilkadziesiąt tego typu skarg składanych przez tego samego przedsiębiorcę. Stołeczna firma Geo-System doliczyła się tych spraw aż 94, a ich pełne zestawienie zamieściła na swoim blogu (<https://bit.ly/3WzcUPA>). Lektura wybranych wyroków po-

kazuje, że WSA z różnych części kraju podchodzą do tych przypadków jednako: nie ma tu mowy o beczynności. W związku z tym sądy nawet nie zajęły się merytoryczną stroną sporu i skargi hurtowo oddalały. Wśród wielu podobnie brzmiących uzasadnień warto przytoczyć chociażby fragment orzeczenia WSA w Poznaniu [sygn. akt IV SAB/Po 170/22]: „Skarga na beczynność organów administracji dopuszczalna może być tylko w tych przypadkach, w których organy te, stosownie do przepisów prawa, zobowiązane są do wydania decyzji lub określonych kategorii postanowień, bądź też innych aktów lub czynności, określonych w pkt 4 cytowanego przepisu [art. 3 § 2 *Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* – red.], a z ustawowego obowiązku nie wywiążą się w prawem przewidzianym terminie”.

Jak już napisaliśmy, wspomniane 94 wyroki w zasadzie nie analizowały meritum sporu. Uczynił to natomiast krakowski WSA... tak jakby. Powołał się bowiem wyłącznie na „załączoną do skargi opinię informatyczną”. Kto ją sporządził i co zawierała? – tego z uzasadnienia wyroku już się nie dowiemy. Trudno zatem wykluczyć, że opinię tę sporządzono na zlecenie (i po myśli) skarżącego. Problem w tym taki, że inne zainteresowane samorządy czy dostawcy oprogramowania nie mają możliwości zapoznania się z jej treścią lub choćby kluczowymi argumentami.

Z drugiej strony warto zauważyć, że w uzasadnieniu obszernie cytowano merytoryczne argumenty burmistrza Zatora świadczące o tym, że on wymagania stawiane przez prawo spełnił. Sęk w tym, że sąd w żaden sposób się do nich nie odniósł.

Podkreślmy, że wyrok WSA w Krakowie jest wciąż nieprawomocny, a Zator planuje złożenie skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego. – Mamy już dość odbierania codziennie kilkunastu telefonów z gmin w całej Polsce w sprawie naszego wyroku. Musimy przecież pracować. Natomiast do Pani W. [skarżącej – red.] przesłałmy wezwa-

nie do zaprzestania naruszania dóbr osobistych – komentuje krótko całą sprawę Małgorzata Konior, kierownik Działu Gospodarki Przestrzennej w Urzędzie Miejskim w Zatorze.

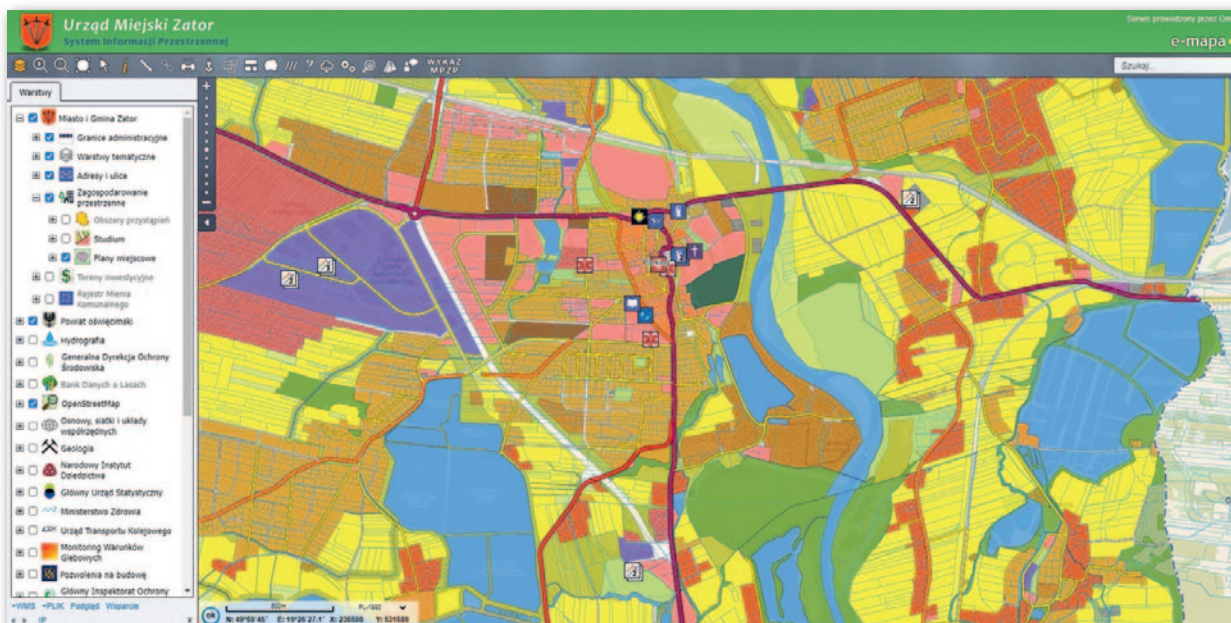
## • Sposób na biznes?

W całej sprawie warto też zwrócić uwagę na stronę finansową sporu. Same opłaty sądowe we wspomnianych 95 sprawach opiewają już na blisko 10 tys. zł, a do tego trzeba przecież doliczyć niebagatelne koszty prawników. Należy domniemywać, że skarżący liczy na zwrot tych wydatków z nawiązką. Jak?

Tuż po ogłoszeniu wyroku w jednym z serwisów internetowych zajmujących się urbanistyką ukazała się wiadomość na temat tego orzeczenia. Już w tytule wskazywała ona, jakoby było to pierwsze rozstrzygnięcie w tym zakresie – jak

nizmem tym nie powinna być skarga na beczynność. Wystarczy bowiem jedna niewielka firma i argumenty wzięte z sufitu, by istotnie zakłócić pracę urzędów w całym kraju oraz narazić je na dodatkowe koszty. I to nie tylko sądowe. Bo realizacja wyroku WSA w Krakowie w praktyce oznaczałaby tyle, że Zator powinien kupić oprogramowanie firmy, w której imieniu prawdopodobnie działał skarżący. Nietrudno sobie wyobrazić, że jeśli tego typu orzeczenie wpisałoby się w szerszą linię orzecznictwa, na podobne praktyki szybko zdecydowałyby się również inne firmy informatyczne. A wtedy totalny chaos w informatyzacji administracji mielibyśmy gwarantowany.

Na usta ciśnie się pytanie, co w tej sprawie zrobił rząd, a konkretnie Ministerstwo Rozwoju i Technologii. Mogłoby



System informacji przestrzennej Zatora. Według „zatroskanego obywatela” prezentowane tu dane planistyczne nie spełniają obowiązujących wymagań prawnych. Miasto twierdzi jednak, że wszystko, czego wymaga prawo, można tu łatwo znaleźć

już wspomnieliśmy, to wierutne kłamstwo. Co jednak najciekawsze, news zakończony był informacją, że spełnienie obowiązujących wymagań prawnych pozwala gminom osiągnąć oprogramowanie MapMaker.online. Wyraźnie pokazuje to, o co w tej sprawie tak naprawdę chodzi.

## • Gdzie jest rząd?

Z pewnością znajdzie się sporo osób, które omawiany wyrok witają z radością, bo pokazuje on, że obywatele i przedsiębiorcy mają legalną i w miarę prostą ścieżkę, by wymuszać na samorządach dostosowanie danych przestrzennych do obowiązujących przepisów. Niby racja. Ale z drugiej strony opisany tu przypadek prowadzi do wniosku, że mecha-

choć wyjaśnić, kto w tym sporze ma rację bądź jak bronić się przed skargami w WSA. Jednak – jak ustaliliśmy w kilku miejscach – dotychczas nic takiego się nie zdarzyło. Zadanie to spadło na barki dostawców oprogramowania, którzy zmuszeni są udowadniać, że nie są wielbłądem, a ich software spełnia wymagania prawne. Wątpliwą troskę resortu rozwoju o gminy dobrze pokazuje przypadek walidatora aktów planistycznych. Choć stołeczna firma Geo-System jeszcze w październiku 2022 r. zgłosiła, że w narzędziu tym prawdopodobnie tkwi błąd, to do dziś nie otrzymała w tej sprawie żadnej odpowiedzi. Urzędów gmin i powiatów w całym kraju można poradzić jedynie: umiesz liczyć, licz na siebie! ■