



**DOWÓDZTWO GENERALNE  
RODZAJÓW SIŁ ZBROJNYCH**

Warszawa, <sup>24</sup>... stycznia 2022 r.

**WOJEWÓDZKI SĄD ADMINISTRACYJNY  
w WARSZAWIE**

*ul. Jasna 2/4  
00 – 013 Warszawa*

**Nr sprawy: DGRSZ.OP.0212.4.2022**

**Skarżący:**

Wojciech Bartoszyński  
*ul. Storczykowa 10/12  
80 – 177 Gdańsk*

**Organ:**

Dowódca Generalny  
Rodzajów Sił Zbrojnych  
*ul. Żwirki i Wigury 103/105  
00 - 912 Warszawa*

**reprezentowany przez:** r.pr. Ewę Wydacką - Pietruszkę  
adres do doręczeń:  
*ul. Żwirki i Wigury 103/105  
00 - 912 Warszawa*

**ODPOWIEDŹ NA SKARGĘ**

W odpowiedzi na wniesioną przez Skarżącego Wojciecha Bartoszyńskiego skargę z dnia 28 grudnia 2021 r., doręczoną organowi w dniu 29 grudnia 2021 r. na decyzję Dowódcy Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych Nr 270 z dnia 25 listopada 2021 r. utrzymującą w mocy decyzję Szefa Biura Hydrograficznego Marynarki Wojennej z dnia 1 września 2021 r. dotyczącą odmowy wyrażenia zgody na ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego:

**wnoszę o:**

- 1) oddalenie skargi jako bezzasadnej;**
- 2) rozpoznanie sprawy przez Sąd na posiedzeniu niejawnym.**

## UZASADNIENIE

W dniu 30 lipca 2021 r. do Biura Hydrograficznego Marynarki Wojennej (BH MW) wpłynął wniosek p. Wojciecha Bartoszyńskiego o ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego. Na podstawie art. 21 ustawy z dnia 25 lutego 2016 r. o ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego (Dz. U. z 2019 r., poz. 1446 z późn. zm.), wnioskodawca domagał się ponownego wykorzystania komórki mapy ENC PL5GDAŃSK, poprzez przekazanie informacji w postaci plików zgodnych ze standardem Międzynarodowej Organizacji Hydrograficznej IHO S-57, w aktualnej edycji ze wszystkimi poprawkami aktualnymi na dzień udostępnienia. Wnioskodawca wskazał, że cel ponownego wykorzystania jest niekomercyjny i służy realizacji jego hobby oraz wskazał adres e-mail do przekazania wnioskowanych informacji.

Pismem nr 545/WON/21 z dnia 5 sierpnia 2021 r. Szef BH MW, wezwał wnioskodawcę do uzupełnienia braków formalnych wniosku poprzez określenie danych wynikających z treści art. 21 ust. 3 pkt 3 i 4 cyt. ustawy.

W uzupełnieniu wniosku p. Wojciech Bartoszyński wskazał, że informacje chce wykorzystywać w celu niekomercyjnym, a na udostępnioną mapę zamierza nanieść uzyskane informacje o obiektach fizycznych interesujących żeglarzy (typu: sklep żeglarski, pralnia, prysznic, sklep spożywczy, punkt tankowania wody lub paliwa itp.) wraz z ich dokładną lokalizacją. Tak stworzony produkt chce dystrybuować bezpłatnie wśród żeglarzy lub innych osób zainteresowanych takim produktem. Udostępnienie będzie odbywać się za pośrednictwem sieci Internet (poprzez publikację na stronie www lub pocztą elektroniczną). Natomiast odnośnie warunków ponownego przekazania stwierdził, że żądana informacja nie została mu przekazana, ani nigdzie nie została udostępniona, wobec czego art. 21 ust. 3 cyt. ustawy nie ma zastosowania. Podniósł także, że - zgodnie z art. 13 cyt. ustawy - informacje sektora publicznego co do zasady udostępnia się bezwarunkowo.

Decyzją z dnia 1 września 2021 r. Szef Biura Hydrograficznego Marynarki Wojennej odmówił zainteresowanemu wyrażenia zgody na ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego wskazanej we wniosku, powołując się przy tym na treść art. 24 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 6 ust. 3 cyt. ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego.

W dniu 6 września 2021 r. p. Wojciech Bartoszyński wniósł odwołanie od decyzji organu I instancji zarzucając niewłaściwe powołanie w podstawie prawnej art. 24 ust. 1 pkt 3 ustawy o ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego. W ocenie odwołującego się, konwencje, które przywołał organ I instancji nie zakazują ponownego wykorzystania informacji, służących pierwotnie jako źródło do tworzenia oficjalnych wektorowych map nawigacyjnych. Podważył także zasadność przywołania Porozumienia dwustronnego między Biurem Hydrograficznym Marynarki Wojennej Rzeczypospolitej Polskiej i Norweskim Zarządem Map, Służbą Hydrograficzną Norwegii z 2014 r. oraz rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 20 sierpnia 1999 r. w sprawie współpracy urzędów morskich z Marynarką Wojenną i Strażą Graniczną (Dz. U. Nr 75, poz. 850). Oświadczył również, że posiada dostęp i możliwość korzystania z mapy PL5GDANS i że zapłacił za prawo korzystania z tej mapy, lecz licencja, na mocy której uzyskał dostęp wyklucza ponowne wykorzystanie tych danych oraz, że nie oczekuje bezpłatnego udostępnienia danych w celu ponownego wykorzystania. Odwołujący się zażądał też mapy tworzonej przez Biuro Hydrograficzne Marynarki Wojennej na podstawie art. 41b ust.1 pkt 4 ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej. Wniósł także o przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego oraz przeprowadzenie dowodów zgodnie z art. 78 § 1 k.p.a. Strona zarzuciła także organowi wojskowemu naruszenie zasady praworządności wyrażonej w art. 6 k.p.a. i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W uzupełnieniu odwołania zainteresowany sformułował, na podstawie art. 10 k.p.a., żądanie zapewnienia mu czynnego udziału w postępowaniu przed wydaniem decyzji organu II instancji na nakreślonych w piśmie zasadach.

W wyniku rozpoznaniu odwołania Dowódca Generalny RSZ wydał decyzję nr 270 z dnia 25 listopada 2021 r. utrzymującą w mocy zaskarżoną decyzję organu I instancji, którą to decyzję stronie doręczono w dniu 11 grudnia 2021 r. Organ II instancji uznał rozstrzygnięcie Szefa Biura Hydrograficznego Marynarki Wojennej wyrażone w decyzji z dnia 1 września 2021 r. dotyczącej odmowy wyrażenia zgody na ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego za zgodne z obowiązującymi przepisami prawa, a uzasadnienie tejże decyzji za wyjaśniające – w sposób wyczerpujący – przyczyny zapadłego rozstrzygnięcia. Sformułowane przez stronę zarzuty Dowódca Generalny Rodzajów Sił Zbrojnych uznał za bezzasadne.

Zachowując termin wskazany w pouczeniu, p. Wojciech Bartoszyński na decyzję Dowódcy Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych Nr 270 z dnia 25 listopada 2021 r. wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie.

Zaskarżonej decyzji zarzucił:

- naruszenie przepisów postępowania tj. art. 9, 11, 78, 136 kodeksu postępowania administracyjnego,
- naruszenie przepisów prawa materialnego tj. art. 5 i art. 23 ust. 4 w zw. z art. 6 ust. 3 ustawy o ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego,
- naruszenie przepisów art. 8 ust. 1 i art. 9 ust. 1 ustawy o ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego oraz art. 8 k.p.a. i art. 32 Konstytucji poprzez odmowne załatwienie wniosku o ponowne wykorzystanie tych samych informacji sektora publicznego, przy jednoczesnej zgodzie na ponowne wykorzystanie tych samych informacji przez inne podmioty.

Po wnikliwej analizie sprawy, organ drugiej instancji w całości podtrzymuje swoje dotychczasowe stanowisko i jego uzasadnienie. Zarzuty sformułowane w skardze uważa natomiast za bezzasadne i nie zasługujące na uwzględnienie.

W pierwszej kolejności za niezasadny uznać należy zarzut naruszenia przepisów postępowania administracyjnego.

W zakresie żądania strony przeprowadzenia wnioskowanych dowodów, organ uznał – i stanowisko to konsekwentnie podtrzymuje, iż przeprowadzone przez organ I instancji postępowanie dowodowe nie budzi zastrzeżeń, a dokonana przez ten organ ocena dowodów zebranych w sprawie jest prawidłowa. Z treści art. 136 § 1 k.p.a. wynika, że przeprowadzenie dodatkowego postępowania w celu uzupełnienia dowodów i materiałów w sprawie należy do uznania organu odwoławczego i brak w nim jakichkolwiek dyrektyw ograniczających to uznanie. Oznacza to, że o zakresie postępowania dowodowego decyduje organ odwoławczy, który nie może jednak wykroczyć poza granice wyznaczone tym przepisem w tym sensie, że jest to postępowanie „dodatkowe”, którego celem jest „uzupełnienie dowodów i materiałów w sprawie”. Skoro zatem organ uznał zgromadzony materiał dowodowy za wystarczający, nie był obowiązany do poszukiwania dalszych dowodów. W myśl natomiast art. 78 § 1 k.p.a., żądanie strony dotyczące przeprowadzenia dowodu należy uwzględnić, jeżeli przedmiotem dowodu jest okoliczność mająca znaczenie dla sprawy. Na gruncie niniejszej

sprawy, organ odwoławczy uznał, iż nie zasługuje na uwzględnienie żądanie przeprowadzenia dowodu dla wyjaśnienia okoliczności już bezspornie omówionych przez organ I instancji, tj. dotyczących udostępnienia komórek ENC w formacie S-57 – albowiem kwestia udostępniania plików została już rozstrzygnięta wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 17 grudnia 2014 r. (sygn. akt II SAB/Gd 62/14) oraz wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 stycznia 2017 r. (sygn. akt I OSK 1143/15)<sup>1</sup>.

Również kwestii umów zawieranych przez Biuro Hydrograficzne Marynarki Wojennej z innymi podmiotami nie można uznać za okoliczność mającą znaczenie dla sprawy, wobec czego organ odwoławczy także w tym zakresie uznał, że przedstawione żądanie jest niezasadne. Uwypuklić trzeba, że strona została w dotychczasowych postępowaniach poinformowana w jaki sposób może nabyć odpłatnie wnioskowane informacje.

W świetle całego materiału dowodowego zgromadzonego w prowadzonym postępowaniu nie sposób też za zasadny uznać zarzut uchybienia przez organy wojskowe zasadzie praworządności wyrażonej w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i art. 6 k.p.a. Nakreślona postanowieniami tychże przepisów zasada legalizmu głosi, że wszystkie organy władzy publicznej powinny działać na podstawie prawa i w jego granicach. W przedmiotowej sprawie ramy prawne działania organów pierwszej i drugiej instancji były przywoływane stosownie do etapu postępowania. Zdaniem Dowódcy Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych, kolejno procedujące w sprawie organy nie uchybiły ani przepisom kompetencyjnym, ani proceduralnym, ani też materialnym.

Odnosząc się w tym miejscu do sformułowanych przez skarżącego zarzutów naruszenia przepisów praw materialnego - w ocenie Dowódcy Generalnego RSZ pozbawione są one uzasadnienia.

Zgodnie z postanowieniami ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej, zadania państwowej morskiej służby hydrograficznej w zakresie hydrografii i kartografii morskiej wykonuje Biuro Hydrograficzne Marynarki Wojennej (zwane dalej „BHMW”).

---

<sup>1</sup> Zapadłe wyroki zostały wydane w sprawie procedowanej ze skargi Wojciecha Bartoszyńskiego na bezczynność Szefa Biura Hydrograficznego Marynarki Wojennej w sprawie udostępnienia informacji publicznej tj. przekazania aktualnej bazy danych nawigacyjnych w formacie ENC dla polskich obszarów morskich

Uwypuklenia wymaga treść art. 1 ust. 2 tejże ustawy, wedle którego przepisów ustawy nie stosuje się, jeżeli umowa międzynarodowa, której Rzeczpospolita Polska jest stroną, stanowi inaczej. Zasady funkcjonowania BHMW związane z wykonywaniem przez nie obowiązków państwowej morskiej służby hydrograficznej i oznakowania nawigacyjnego regulują przy tym głównie umowy międzynarodowe, na co zwrócił również uwagę Sąd w przywołanych powyżej wyrokach.

Postanowieniami rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 20 sierpnia 1999 r. w sprawie współpracy urzędów morskich z Marynarką Wojenną i Strażą Graniczną określono natomiast zasady współdziałania urzędów morskich z BHMW w zakresie m.in. opracowywania wydawnictw kartograficznych i nautycznych, a także współpracy międzynarodowej z Międzynarodową Organizacją Hydrograficzną (IHO) oraz Międzynarodowym Stowarzyszeniem Zarządów Latarni Morskich (IALA).

Treść powołanych regulacji w sposób bezsporny wskazuje, iż Szef BHMW jest podmiotem obowiązany, o którym mowa w art. 4 ustawy z dnia 25 lutego 2016 r. o ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego (w dalszym ciągu znajdującej zastosowanie w sprawie pomimo jej uchylenia wskutek wejścia w życie ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego). W myśl art. 5 tej ustawy, każdemu przysługuje prawo do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, choć realizacja tego prawa podlega ograniczeniom i odbywa się z pewnymi zastrzeżeniami.

Na gruncie niniejszej sprawy ustalenia wymagało więc, czy wniosek, w którym zainteresowany domaga się udostępnienia mu komórki mapy ENC PL5GDANSK w oparciu o standard wymiany danych hydrograficznych IHO S – 57, mógł być uwzględniony na zasadach określonych tą ustawą.

Z uwagi na charakter całej sprawy przypomnienia wymaga, co już było podnoszone przez organy wojskowe, że BHMW jest wyłącznym producentem ENC (Elektroniczna Mapa Nawigacyjna) na polskie obszary morskie. ENC jest to baza danych znormalizowana pod względem zawartości, struktury i formatu, wydawana do stosowania w Systemach Obrazowania Elektronicznej Mapy i Informacji Nawigacyjnej. ENC jest oficjalną, wektorową mapą elektroniczną



zaprojektowaną w celu spełnienia wymagań określonych przepisami ratyfikowanej przez Polskę „Międzynarodowej konwencji o bezpieczeństwie życia na morzu, 1974” (zwanej dalej „Konwencja SOLAS”). Według Konwencji SOLAS mapa nawigacyjna lub publikacja nautyczna to mapa lub książka specjalnego przeznaczenia albo specjalnie opracowana baza danych źródłowych, z której taka mapa lub książka jest stworzona i która jest oficjalnie wydana przez Rząd lub w imieniu Rządu przez autoryzowane Biuro Hydrograficzne lub inną odpowiednią instytucję rządową i jest tak sporządzona, aby spełniać wymagania nawigacji morskiej. ENC tworzone są w oparciu o standard wymiany danych hydrograficznych IHO S-57, który jest jednym ze standardów opracowanych przez Międzynarodową Organizację Hydrograficzną (IHO), skupiającą państwa morskie reprezentowane przez upoważnione narodowe biura hydrograficzne (służby), funkcjonującą na podstawie ratyfikowanej przez Polskę Konwencji o Międzynarodowej Organizacji Hydrograficznej sporządzonej w dniu 3 maja 1967 r. w Monako.

Na podstawie danych tworzonych przez krajowe biura hydrograficzne tworzy się jednolitą zintegrowaną bazę danych obejmującą dany region, z której pobiera się komórki ENC i dostarcza końcowym użytkownikom poprzez sieć dystrybutorów. Krajowe biura dystrybutorów są odpowiedzialne za dostarczanie wiarygodnych i aktualnych danych do regionalnych centrów oraz za ich aktualizację. Aktualnie w Europie istnieją dwa regionalne ośrodki koordynacyjne dla map elektronicznych (RENC): w Wielkiej Brytanii (IC –ENC) i Norwegii (RENC PRIMAR), do którego Polska należy na podstawie „Porozumienia dwustronnego pomiędzy Biurem Hydrograficznym Marynarki Wojennej Rzeczypospolitej Polskiej i Norweskim Zarządem Map, Służbą Hydrograficzną Norwegii dotyczącego funkcjonowania Regionalnego Centrum Koordynacyjnego Elektronicznych Map Nawigacyjnych (RENC)”. Z treści tego porozumienia wynika m.in., iż Norweski Zarząd Map, Służba Hydrograficzna Norwegii poprzez licencjonowanych dystrybutorów sprzedaje ENC zabezpieczone w formacie IHO S – 63 („Schemat bezpieczeństwa danych”).

Z postanowień porozumienia wynika więc wprost, że komórki ENC są sprzedawane przez międzynarodową sieć dystrybutorów. Tym samym, wnioskowana przez skarżącego komórka ENC stanowiąca mapę, może być przez niego zakupiona od dystrybutorów. Zauważyć trzeba, że RENC PRIMAR szyfruje ENC przy użyciu standardu S-63. Skoro tak, to – jak to trafnie oceniły organy

wojskowe w toku postępowania – oczywistym jest, że zainteresowany chce pozyskać niezaszyfrowany produkt. Strona domaga się więc, z pominięciem obowiązku zakupu licencji, takiego produktu, jaki wytwórca BHMW przekazuje do RENC PRIMAR, czyli w standardzie S-57. W rezultacie zmierza to do uzyskania przedmiotu obrotu handlowego z naruszeniem umowy międzynarodowej łączącej Biuro Hydrograficzne Marynarki Wojennej z Norweskim Zarządem Map, Służbą Hydrograficzną Norwegii, której postanowienia wprowadzają odpłatność za korzystanie z ENC. Umowa ta jest – jak już wskazano powyżej – regulacją szczególną, mającą pierwszeństwo przed uregulowaniami krajowymi. Regulacje krajowe natomiast, wykluczają stosowanie do postanowień cyt. umowy międzynarodowej przepisów ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. W myśl bowiem art. 6 ust. 3 cyt. ustawy, stanowiącego podstawę wydania zakwestionowanej decyzji, prawo do ponownego wykorzystywania podlega ograniczeniu w zakresie informacji będących informacjami sektora publicznego, do których dostęp jest ograniczony na podstawie innych ustaw.

Z powyższych uregulowań wynika zatem, w sposób nie budzący wątpliwości, że materia objęta wnioskiem strony uregulowana jest umowami międzynarodowymi. Te natomiast w sytuacji takiej jak zaistniała, wprowadzają odpłatność za korzystanie z ENC, co czyni niemożliwym zadośćuczynienie żądaniu strony.

Konkludując, decyzja organów wojskowych o dystrybucji danych hydrograficznych oraz produktów nautycznych BHMW na zasadach odpłatności, a co za tym idzie odmowy udostępniania tych materiałów w trybie przewidzianym ww. ustawą o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego wynika z faktu, iż materiały te są wprawdzie kwalifikowane jako informacje będące informacjami sektora publicznego, jednak dostęp do nich ograniczony jest na podstawie innych ustaw. W przedmiotowej sprawie zastosowanie znajduje konwencja o Międzynarodowej Organizacji Hydrograficznej, sporządzona w Monako, konwencja o bezpieczeństwie życia na morzu SOLAS, sporządzona w Londynie, a także ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej, która wprost odsyła do treści umów międzynarodowych, których Rzeczpospolita Polska jest stroną, w tym między innymi do umowy międzynarodowej, zawartej przez Biuro Hydrograficzne



Marynarki Wojennej z Norweskim Zarządem Map, Służbą Hydrograficzną Norwegii, na mocy której określono m.in. zasady odpłatnego udostępniania materiałów hydrograficznych.

W tych okolicznościach, jedynie na wzmocnienie przyjętego zapatrywania wspomnieć wypada, że obecnie obowiązująca ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego, uchylająca ustawę z dnia 25 lutego 2016 r. o ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego doznaje tożsamyh ograniczeń w omawianym zakresie (art. 6 ww. ustawy), utrzymując dotychczasowe regulacje oparte na odpłatnej dystrybucji baz danych hydrograficznych oraz produktów nautycznych BHMW.

Mając to na względzie, Dowódca Generalny Rodzajów Sił Zbrojnych podtrzymuje prezentowane dotychczas stanowisko, wnosząc jak na wstępie.

Załączniki: 4 na 107 str. + koperta + teczka - tylko adresat

1. Skarga wraz z załącznikami na 65 str. + koperta
2. Pełnomocnictwo na 1 str.
3. Odpis odpowiedzi na skargę wraz z załącznikami na 41 str.
4. Akta postępowania – 1 teczka

Ewa Wydacka-Pietruszka  
  
Radca Prawny

Ewa Wydacka - Pietruszka (261-822-113)  
26.01.2022 r.  
Oddział Prawny/Nr...../22/EWP