



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 9 lipca 2024 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: Sędzia NSA Piotr Korzeniowski
Sędziowie: Sędzia NSA Rafał Stasikowski (spr.)
Sędzia del. WSA Sławomir Pauter

po rozpoznaniu w dniu 9 lipca 2024 r.

na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej

skargi kasacyjnej Wojciecha Bartoszyńskiego

od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

z dnia 18 sierpnia 2022 r., sygn. akt II SA/Wa 195/22

w sprawie ze skargi Wojciecha Bartoszyńskiego

na decyzję Dowódcy Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych

z dnia 25 listopada 2021 r., nr 270

w przedmiocie ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego

1. uchyla zaskarżony wyrok, zaskarżoną decyzję oraz decyzję Szefa Biura Hydrograficznego Marynarki Wojennej z dnia 1 września 2021 r.;
2. zasądza od Dowódcy Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych na rzecz Wojciecha Bartoszyńskiego kwotę 777 (siedemset siedemdziesiąt siedem) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Paulina Gromulska
sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Wyrokiem z 18 sierpnia 2022 r., sygn. akt II SA/Wa 195/22 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę Wojciecha Bartoszyńskiego na decyzję Dowódcy Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych z 25 listopada 2021 r., nr 270 w przedmiocie ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego.

Wyrok zapadł w następujących okolicznościach faktycznych i prawnych:

Pismem z 26 lipca 2021 r. skarżący skierował do Biura Hydrograficznego Marynarki Wojennej wniosek o ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego. Powołując się na art. 21 ustawy z dnia 25 lutego 2016 r. o ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego (Dz. U. z 2019 r. poz. 1446 ze zm.; dalej „ustawa”), 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. Wskazał, że cel ponownego wykorzystania jest niekomercyjny i służy realizacji jego hobby oraz podał adres e-mail do przekazania wnioskowanych informacji.

Pismem z 5 sierpnia 2021 r. Biuro Hydrograficzne Marynarki Wojennej wezwało wnioskodawcę do uzupełnienia braków formalnych wniosku poprzez określenie danych wynikających z treści art. 21 ust. 3 pkt 3 i 4 ww. ustawy. W uzupełnieniu wniosku skarżący 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). Odnośnie do warunków ponownego przekazania, stwierdził, że żądana informacja nie została mu przekazana, ani nigdzie nie została udostępniona, wobec czego art. 21 ust. 3 ww. ustawy nie ma zastosowania. Podniósł także, że zgodnie z art. 13 ww. ustawy informacje sektora publicznego co do zasady udostępnia się bezwarunkowo.

Decyzją z 1 września 2021 r. Szef Biura Hydrograficznego Marynarki Wojennej, na podstawie art. 24 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 6 ust. 3 ustawy, odmówił wnioskodawcy wyrażenia zgody na ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego wskazanej we wniosku. W uzasadnieniu wskazał na międzynarodowy charakter zadań Biura

Hydrograficznego Marynarki Wojennej wynikający z przepisów ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz. U. z 2020 r., poz. 2135 oraz z 2021 r., poz. 234) i 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) oraz na porozumienie dwustronne między Biurem Hydrograficznym Marynarki Wojennej Rzeczypospolitej Polskiej i Norweskim Zarządem Map, Służbą Hydrograficzną Norwegii, które obejmuje współpracę w zakresie funkcjonowania Regionalnego Centrum Koordynacyjnego Elektronicznych Map Nawigacyjnych (RENC) zgodnie z rezolucją 1/1997 Międzynarodowej Organizacji Hydrograficznej. Powołał się na ratyfikowaną przez Polskę w 1972 r. Konwencję o Międzynarodowej Organizacji Hydrograficznej, sporządzoną w Monako dnia 3 maja 1967 r. (Dz. U. z 1973 r. Nr 11, poz. 78 oraz z 2016 r. poz. 1981), na mocy której utworzono Międzynarodowe Biuro Hydrograficzne (IHO) w celu przyczynienia się, aby nawigacja na całym świecie stała się łatwiejsza i bezpieczniejsza przez udoskonalenie map morskich i dokumentów nautycznych, które koordynuje w skali światowej ustanawianie standardów dotyczących wytwarzania danych hydrograficznych oraz świadczenia usług hydrograficznych. Przywołał ponadto przepisy międzynarodowej Konwencji o Bezpieczeństwie Życia na Morzu, 1974, sporządzonej w Londynie z dnia 1 listopada 1974 r., z późn. zm., SOLAS (Dz. U. z 2016 r. poz. 869 i 2029 oraz z 2017 r. poz. 142).

Organ wskazał, że Biuro Hydrograficzne Marynarki Wojennej 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 (SOLAS). Organ podał, że 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.

Organ nadmienił, że zasady przekazywania i udostępniania niekodowanych informacji ENC są określone w odpowiednich porozumieniach o współpracy realizowanych w ramach Krajowego Systemu Bezpieczeństwa Morskiego (KSMB). Podkreślił, że cała działalność Biura Hydrograficznego Marynarki Wojennej związana z udziałem Polski między innymi z tworzeniem ENC przekazywanych RENC PRIMAR, stanowiąca wykonanie zobowiązań Polski wynikających z członkostwa w IHO i MO, regulowana jest umowami międzynarodowymi, w tym postanowieniami SOLAS, Konwencji o Międzynarodowej Organizacji Hydrograficznej sporządzonej w dniu 3 maja 1967 r. w Monako, a także umowy (porozumienie) dwustronnej łączącej Biuro Hydrograficzne Marynarki Wojennej Rzeczypospolitej Polskiej z Norweskim Zarządem Map, Służbą Hydrograficzną Norwegii, dotyczącej funkcjonowania Regionalnego Centrum Koordynacyjnego Elektronicznych Map Nawigacyjnych (RENC), która to umowa (porozumienie) wprowadza także odpłatność za korzystanie z ENC. Jest ona zatem objęta regulacjami szczególnymi (zawartymi w umowach międzynarodowych, mających zgodnie z przepisem art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej, pierwszeństwo przed regulacjami krajowymi), które wykluczają stosowanie do niej przepisów ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. Organ pierwszej instancji wskazał ponadto, że Norweski Zarząd Map, Służba Hydrograficzna Norwegii sprzedaje ENC zabezpieczone w formacie IHO-63 (używając opracowanego przez IHO standardu "S-63-Schemat bezpieczeństwa danych") poprzez licencjonowanych dystrybutorów.

Zdaniem organu informacja objęta wnioskiem stanowi oczywisty przedmiot obrotu, podlegający wymianie handlowej (przedmiot o charakterze komercyjnym). Zatem żądanie wnioskodawcy udostępnienia mu wytworzonej przez Biuro Hydrograficzne Marynarki Wojennej bazy danych w formacie ENC w standardzie S-57 (inaczej: żądanie udostępnienia niezakodowanych ENC dystrybuowanych przez RENC PRIMAR) w trybie udostępnienia informacji sektora publicznego służy wyłącznie pominięciu konieczności nabycia licencji niezbędnej do korzystania z tych danych, a w konsekwencji - do uzyskania przedmiotu obrotu handlowego z naruszeniem umowy międzynarodowej łączącej Biuro Hydrograficzne z Norweskim Zarządem Map, Służbą Hydrograficzną Norwegii.

Decyzją nr 270 z 25 listopada 2021 r. Dowódca Generalny Rodzajów Sił Zbrojnych, po rozpoznaniu odwołania skarżącego, na podstawie art. 127 § 2 i art. 138 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.; dalej „k.p.a.”), oraz art. 23 ust. 4 w zw. z art. 6 ust. 3 ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego, utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję. W uzasadnieniu wskazał, że organ pierwszej instancji omyłkowo w rozstrzygnięciu powołał się na art. 24 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 6 ust. 3 ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego, podczas gdy z uzasadnienia decyzji jednoznacznie wynika, że rozstrzygnął sprawę faktycznie na podstawie art. 23 ust. 4 w zw. z art. 6 ust. 3 tej ustawy. Ponadto podniósł, że organ pierwszej instancji, kierując do wnioskodawcy pismo odnośnie uzupełnienia wniosku inicjującego postępowanie, skorzystał w ramach dokonania oceny dokumentu z uprawnienia przewidzianego w art. 21 ust. 6 ustawy. Wymóg wskazania celu ponownego wykorzystywania wynika wprost z treści art. 21 ust. 3 pkt 4 ustawy.

Organ odwoławczy odwołał się do uzasadnienia wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 17 grudnia 2014 r., sygn. akt II SAB/Gd 62/14, w którym sąd podniósł, że w ustawie z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej nie wprowadzono kompleksowej regulacji dotyczącej funkcjonowania Biura Hydrograficznego. W ocenie sądu był to zamierzony zabieg ustawodawcy, ponieważ zasady funkcjonowania Biura Hydrograficznego związane z wykonywaniem przez nie obowiązków państwowej morskiej służby hydrograficznej i oznakowania nawigacyjnego przede wszystkim regulują umowy międzynarodowe. Natomiast z art. 1 ust 2 ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej wynika, że przepisów tej ustawy nie stosuje się, jeżeli umowa międzynarodowa, której Rzeczpospolita Polska jest stroną, stanowi inaczej. (...). Organ wskazał, że zasady przekazywania i udostępniania takich niekodowanych ENC są określane w odpowiednich porozumieniach o współpracy podpisywanych przez Szefa Biura i kierownictwo instytucji i służb działających w ramach KSBM. Takie udostępnienie ENC przewiduje umowa międzynarodowa zawarta przez Biuro Hydrograficzne z Norweskim Zarządem Map, Służbą Hydrograficzną Norwegii. Zgodnie bowiem z jej treścią, Biuro Hydrograficzne MW może na podstawie krajowych licencji przekazywać usługi ENC m.in. siłom obrony (vide pkt 4 umowy).

Odnośnie do wnioskowanego przeprowadzenia, na podstawie art. 78 § 1 k.p.a., dowodów z umów zawartych przez Biuro Hydrograficzne Marynarki Wojennej dotyczących udostępnienia komórek map w formacie S-57, organ odwoławczy wskazał, iż przeprowadzone przez organ pierwszej instancji postępowanie dowodowe nie budzi zastrzeżeń, a dokonana ocena dowodów zebranych w sprawie jest prawidłowa.

Skargę na powyższą decyzję do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie wniósł skarżący.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie.

Oddalając skargę, sąd pierwszej instancji wskazał, że istota sprawy sprowadza się do oceny 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 ustawą o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. Zdaniem sądu w przedmiotowej sprawie organy prawidłowo przyjęły, że prawo do ponownego wykorzystania żądanych przez wnioskodawcę informacji sektora publicznego zostało ograniczone na podstawie innych ustaw (art. 23 ust. 4 w zw. z art. 6 ust. 3 ustawy).

Sąd ten wskazał, że elektroniczna mapa nawigacyjna (ENC) jest oficjalną, wektorową mapą elektroniczną zaprojektowaną w celu spełnienia wymagań określonych przepisami Konwencji SOLAS. Elektroniczna mapa nawigacyjna (ENC) stanowi element Światowej Bazy Danych Elektronicznej Mapy Nawigacyjnej (WEND) opracowanej przez Międzynarodową Organizację Hydrograficzną (rezolucja 1/1997) dla wdrożenia w życie postanowień Konwencji SOLAS, której podstawowym przeznaczeniem jest stosowanie w Systemach Obrazowania Elektronicznej Mapy i Informacji Nawigacyjnej (ECDIS – Electronic Chart Display and Information System), a więc w urządzeniu nawigacyjnym o określonym standardzie umożliwiającym prowadzenie nawigacji bez użycia map papierowych. Zatem elektroniczna mapa nawigacyjna (ENC) powstaje w oparciu o postanowienia Konwencji o Międzynarodowej Organizacji Hydrograficznej podjęte dla wdrożenia w życie Międzynarodowej Konwencji SOLAS, a więc na podstawie ratyfikowanych przez Polskę aktów prawa międzynarodowego. Strony Konwencji o Międzynarodowej Organizacji Hydrograficznej poprzez jej przyjęcie zobowiązały się kontynuować współpracę w dziedzinie hydrografii czego następstwem są określone rozwiązania organizacyjne i konieczność dalszej kooperacji (art. II Konwencji). Konsekwencją tej współpracy jest nie tylko budowanie światowej Bazy Danych Nawigacyjnych Map Elektronicznych (WEND), a także

powstanie Regionalnych Centrów Koordynacji Elektronicznych Map Nawigacyjnych (RENC), których celem jest integrowanie elektronicznych map nawigacyjnych (ENC) pochodzących z poszczególnych krajów stron Konwencji o Międzynarodowej Organizacji Hydrograficznej w jedną bazę danych elektronicznych map nawigacyjnych. Skutkiem powyższej międzynarodowej współpracy jest uznanie przez Międzynarodową Konferencję Hydrograficzną standardu S-57 za oficjalny standard wymiany danych hydrograficznych przez strony Konwencji o Międzynarodowej Organizacji Hydrograficznej.

Sąd ten uznał, że skoro Biuro Hydrograficzne Marynarki Wojennej, które wykonuje zadania państwa związane z prowadzeniem, koordynowaniem i nadzorowaniem prac w zakresie hydrografii i kartografii morskiej (art. 41a ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej - Dz.U. z 2020 r. poz. 2135 ze zm.), w tym także w zakresie budowania światowej Bazy Danych Nawigacyjnych Map Elektronicznych (WEND), zawarło porozumienie z Norweskim Zarządem Map i Służbą Hydrograficzną Norwegii, statuując Regionalne Centrum Koordynacji Elektronicznych Map Nawigacyjnych (RENC), to porozumienie to należy uznać za podjęte w wykonaniu postanowień Konwencji SOLAS oraz Konwencji o Międzynarodowej Organizacji Hydrograficznej. Gwarantuje ono realizację usługi ENC poprzez wysyłanie na serwer elektronicznych map nawigacyjnych (ENC) i umożliwienie odbiorcom dostępu do owych danych w powszechny i nieograniczony sposób, gwarantując jednocześnie poprzez licencjonowane dystrybuowanie usługi ENC interes ekonomiczny zarówno Regionalnego Centrum Koordynacji Elektronicznych Map Nawigacyjnych (RENC), który działa wg. zasady „nie dla zysku, ale zwrotu kosztów utrzymania”, jak i krajowych biur hydrograficznych wykonujących zadania państw stron Konwencji o Międzynarodowej Organizacji Hydrograficznej.

W ocenie sądu istotną kwestią jest to, iż dostęp do elektronicznych map nawigacyjnych (ENC), zarówno poprzez otwarty standard S-57, jak i poprzez usługę ENC udostępniającą elektroniczne mapy nawigacyjne (ENC) poprzez standard S-63, który również jest uznany za oficjalny standard wymiany danych hydrograficznych przez strony Konwencji o Międzynarodowej Organizacji Hydrograficznej, przy czym realizowany jest on w schemacie bezpieczeństwa danych zapewniającego szyfrowanie i uwierzytelnienie danych, odbywa się w oparciu o regulacje prawa międzynarodowego mające swe źródło zarówno w Międzynarodowej Konwencji SOLAS, jak i w Konwencji o Międzynarodowej Organizacji Hydrograficznej, oraz także rezolucji 1/1997

Międzynarodowej Organizacji Hydrograficznej i porozumienia zawartego przez organ administracji publicznej wykonujący zadania państwa związane z prowadzeniem, koordynowaniem i nadzorowaniem prac w zakresie hydrografii i kartografii morskiej z Regionalnym Centrum Koordynacji Elektronicznych Map Nawigacyjnych (RENC).

Zdaniem sądu pierwszej instancji analiza powyższych regulacji prawa międzynarodowego pozwala na stwierdzenie, iż prawo do ponownego wykorzystywania elektronicznych map nawigacyjnych (ENC) zarówno poprzez otwarty standard S-57, jak i poprzez standard S-63 jest ograniczone na podstawie innych ustaw. Pierwszy z powyższych standardów służy za oficjalny standard wymiany danych hydrograficznych przez strony Konwencji o Międzynarodowej Organizacji Hydrograficznej, a jego udostępnienie przez krajowe biura hydrograficzne innym podmiotom następuje na podstawie przepisów prawa krajowego i w wykonaniu porozumienia zawartego z Regionalnym Centrum Koordynacji Elektronicznych Map Nawigacyjnych (RENC), natomiast standard S-63 służy do realizacji ogólnodostępnej usługi ENC. Powyższe standardy dostępu do elektronicznych map nawigacyjnych (ENC), mające swe źródło w Międzynarodowej Konwencji SOLAS i Konwencji o Międzynarodowej Organizacji Hydrograficznej, wyraźnie wskazują na odrębność udostępniania owych informacji. Tym samym zasadnie organy orzekające twierdzą, że materia objęta wnioskiem strony uregulowana jest umowami międzynarodowymi, które wprowadzają odpłatność za korzystanie z ENC, co czyni niemożliwym jej udostępnianie w trybie przewidzianym ustawą o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. 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.

Sąd ten zaznaczył, że nie zmienia tego przywoływanego przez skarżącego fakt udostępnienia wskazanym w skardze podmiotom elektronicznych map nawigacyjnych

(ENC) poprzez otwarty standard S-57, skoro udostępnianie wnioskowanej bazy danych w powyższym standardzie nie jest następstwem realizacji prawa tych instytucji do ponownego przetwarzania informacji sektora publicznego, ale wynika z konkretnych regulacji prawnych, w tym z przepisu art. 41b ust. 1 ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej. Sąd dodał, że możliwość ograniczenia prawa do ponownego przetwarzania informacji sektora publicznego nie stanowi ograniczenia prawa w rozumieniu art. 32 Konstytucji RP i nie narusza istoty przysługującego skarżącemu prawa, skoro dostęp do żądanych informacji jest zagwarantowany na gruncie odrębnej regulacji niż przepisy ustawy o ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, na podstawie art. 151 w zw. z art. 119 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 329 ze zm.; dalej „p.p.s.a.”), oddalił skargę.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wywiódł skarżący, zaskarżając wyrok w całości. Wniósł o uchylenie wyroku w całości i przekazanie sprawy sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania. Nadto wniósł o zasądzenie zwrotu kosztów postępowania oraz zrzekł się rozprawy.

Stosownie do art. 174 pkt 2 p.p.s.a. zaskarżonemu wyrokowi zarzucił naruszenie:

- 1) art. 133 § 1 w zw. z art. 134 § 1 w zw. z art. 141 § 4 p.p.s.a., w zakresie w jakim z przepisów tych wynika, że sąd administracyjny rozstrzyga w granicach danej sprawy, wydaje rozstrzygnięcie na podstawie akt sprawy, natomiast uzasadnienie wydanego przez sądu wyroku zawiera m.in. zwięzłe przedstawienie zarzutów przedstawionych w skardze, podstawę prawną rozstrzygnięcia oraz jej wyjaśnienie, poprzez niewłaściwe zastosowanie, polegające na braku jakiegokolwiek rozważenia przez WSA w Warszawie wyrażonych w skardze zarzutów naruszenia przepisów postępowania, w tym zwłaszcza zarzutu naruszenia „art. 9 i art. 11 k.p.a. poprzez niewskazanie konkretnej normy prawa międzynarodowego rzekomo zakazującej ponownego wykorzystania wnioskowanej informacji” - wskazane uchybienie miało istotny wpływ na wynik sprawy, gdyż jeśli WSA w Warszawie rozważyłby przywołany zarzut naruszenia przepisów postępowania przez organ, to powinien dojść do przekonania, że decyzja administracyjna jest zbyt ogólna (zwłaszcza w zakresie wskazania przepisów „innych ustaw”, ograniczających prawo do ponownego

wykorzystywania informacji sektora publicznego), aby skutecznie ograniczyć prawo do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego;

- 2) art. 141 § 4 w zw. z art. 145 § 1 pkt 1 lit. c w zw. z art. 151 p.p.s.a. w zw. z art. 8, art. 11, art. 77 § 1 i art. 107 § 3 k.p.a. w zw. z art. 25 ust. 1 ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego poprzez niewłaściwe zastosowanie, polegające na niedostrzeżeniu przez WSA w Warszawie uchybień przepisów postępowania w odniesieniu do zaskarżonej decyzji, tj.: niewłaściwego zastosowania przez organy obydwu instancji art. 8, art. 11, art. 77 § 1 oraz art. 107 § 3 k.p.a. poprzez zbyt ogólne uzasadnienie decyzji i brak wskazania konkretnych przepisów innych ustaw, które miałyby stanowić w niniejszej sprawie przesłankę do odmowy wyrażenia zgody na ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego - powyższe uchybienia miały istotny wpływ na wynik sprawy, gdyż doprowadziły do błędnego przyjęcia przez WSA w Warszawie, że organ wykazał przepisy innych ustaw, ograniczających w niniejszej sprawie prawo do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, co w konsekwencji doprowadziło WSA w Warszawie do błędnego przyjęcia, że zaskarżona decyzja odpowiada prawu, podczas gdy powinna zostać uchylona przez sąd pierwszej instancji z uwagi na przywołane uchybienia formalne rozstrzygnięć, wydanych przez organy obydwu instancji;
- 3) art. 133 § 1 w zw. z art. 134 § 1 w zw. z art. 141 § 4 p.p.s.a. w zakresie w jakim z przepisów tych wynika, że sąd administracyjny rozstrzyga w granicach danej sprawy i wydaje rozstrzygnięcie na podstawie akt sprawy poprzez niewłaściwe zastosowanie, polegające na błędnym ustaleniu stanu faktycznego wskutek nieuzasadnionego przyjęcia przez WSA w Warszawie, że Biuro Hydrograficzne Marynarki Wojennej produkuje (tworzy) komórkę PL5GDANSK (którą obejmował przedmiot złożonego w sprawie wniosku) na podstawie konwencji IHO i SOLAS, podczas gdy wskazane mapy są produkowane przez ww. instytucję na podstawie art. 41 b ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej, natomiast jedynie wtórnie są przekazywane instytucjom zagranicznym, na podstawie zawartych zobowiązań międzynarodowych - wskazane uchybienie ma istotny wpływ na wynik sprawy, gdyż błędne przyjęcie przez WSA w Warszawie, że produkowanie (tworzenie) żądanych przez skarżącego informacji jest konsekwencją zobowiązań międzynarodowych Polski, doprowadziło do błędnego przyjęcia, że

regulacje innych aktów prawnych znajdują zastosowanie w niniejszej sprawie, podczas gdy regulacje tychże aktów obejmują jedynie wtórne przekazywanie informacji, wedle określonego standardu, na rzecz wypełniania zobowiązań międzynarodowych;

- 4) art. 133 § 1 w zw. z art. 134 § 1 w zw. z art. 141 § 4 p.p.s.a. w zakresie w jakim z przepisów tych wynika, że sąd administracyjny rozstrzyga w granicach danej sprawy i wydaje rozstrzygnięcie na podstawie akt sprawy poprzez niewłaściwe zastosowanie, polegające na błędnym ustaleniu stanu faktycznego wskutek nieuzasadnionego przyjęcia przez WSA w Warszawie, że „analiza powyższych regulacji prawa międzynarodowego pozwala na stwierdzenie, iż prawo do ponownego wykorzystywania elektronicznych map nawigacyjnych (ENC) zarówno poprzez otwarty standard S-57, jak i poprzez standard S-63 jest ograniczone na podstawie innych ustaw” (str. 10 uzasadnienia wyroku), podczas gdy jest to stwierdzenie wewnętrznie sprzeczne (przepisów „innych ustaw” sąd upatruje w wymienionych umowach międzynarodowych), a nadto przeprowadzona analiza w żaden sposób nie wykazała, aby odrębne przepisy prawne regulowały ograniczenie prawa do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego - wskazane uchybienie ma istotny wpływ na wynik sprawy, gdyż błędne przyjęcie przez WSA w Warszawie, że w istocie przepisy „innych ustaw” ograniczają prawo do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego doprowadziło do błędnego rozstrzygnięcia, tj. zaakceptowania dokonanej przez organy obydwu instancji odmowy wyrażenia zgody na ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego.

Stosownie do art. 174 pkt 1 p.p.s.a. zaskarżonemu wyrokowi zarzucił naruszenie:

- 1) art. 23 ust. 4 w zw. z art. 6 ust. 3 ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego w zakresie w jakim przepisy te stanowią o tym, że podmiot zobowiązany odmawia wyrażenia zgody na ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego, w przypadku gdy prawo do ponownego wykorzystywania podlega ograniczeniu, w tym m.in. w zakresie informacji będących informacjami sektora publicznego, do których dostęp jest ograniczony na podstawie innych ustaw poprzez błędną wykładnię, wedle której:
- a) zastosowanie przywołanej przesłanki ograniczającej może być wynikiem nie tylko odrębnych przepisów ustawowych, ale także umów międzynarodowych oraz innych umów dwustronnych (np. Umowy dwustronnej zawartej pomiędzy

Biurem Hydrograficznym Marynarki Wojennej, a Norweskim Zarządem Map, Służbą Hydrograficzną Norwegii - niebędącej ratyfikowaną umową międzynarodową), podczas gdy prawidłowo przeprowadzona wykładnia skłania do przyjęcia, że zastosowanie art. 23 ust. 4 w zw. z art. 6 ust. 3 ustawy może mieć miejsce jedynie w przypadku aktów o randze ustawy, nie zaś innych, w tym międzynarodowych, aktów prawnych,

b) wskazane przepisy znajdą zastosowanie wówczas, gdy „materia objęta wnioskiem” lub zasady gromadzenia określonych danych przez administrację publiczną są regulowane przez postanowienia umów międzynarodowych, podczas gdy prawidłowa wykładnia tego przepisu skłania do przyjęcia, że przesłanka odmowna z art. 6 ust. 3 ww. ustawy obejmuje jedynie te sytuacje, w których przepis innej ustawy „ogranicza” prawo do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego;

2) art. 23 ust. 4 w zw. z art. 6 ust. 3 ustawy w zakresie w jakim przepisy te stanowią o tym, że podmiot zobowiązany odmawia wyrażenia zgody na ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego, w przypadku gdy prawo do ponownego wykorzystywania podlega ograniczeniu, w tym m.in. w zakresie informacji będących informacjami sektora publicznego, do których dostęp jest ograniczony na podstawie innych ustaw poprzez niewłaściwe zastosowanie polegające na przyjęciu, że przepisy: porozumienia dwustronnego między Biurem Hydrograficznym Marynarki Wojennej Rzeczypospolitej Polskiej i Norweskim Zarządem Map, Służbą Hydrograficzną Norwegii (które obejmuje współpracę w zakresie funkcjonowania Regionalnego Centrum Koordynacyjnego Elektronicznych Map Nawigacyjnych (RENG), rezolucji 1/1997 Międzynarodowej Organizacji Hydrograficznej, Konwencji o Międzynarodowej Organizacji Hydrograficznej sporządzonej w Monako 3 maja 1967 r. (ratyfikowanej przez Polskę w 1972 r.), Konwencji o Bezpieczeństwie Życia na Morzu sporządzonej w Londynie 1 listopada 1974 r. - wprowadzają ograniczenie prawa do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, podczas gdy żaden z powołanych aktów (niezależnie od tego, czy jest „ustawą” w rozumieniu art. 6 ust. 3 ustawy) nie wprowadza takiego ograniczenia;

3) art. 41 b ust. 1 ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej w zakresie, w jakim przepis ten określa 12 zadań służby hydrograficznej, poprzez błędne zastosowanie, polegające na niezasadnym

przyjęciu, że z przepisu tego, będącego w ocenie sądu „konkretną regulacją prawną” (str. 11 uzasadnienia wyroku), wynika udostępnianie map nawigacyjnych innym podmiotom, podczas gdy WSA w Warszawie nie wskazał konkretnego przepisu, na podstawie którego dochodziłoby do udostępnienia, zaś zakładając, że sąd pierwszej instancji mógł mieć na myśli art. 41 b ust. 1 pkt 7-9 ww. ustawy, to przepisy te nie stanowią podstawy do udostępnienia informacji takim podmiotom, jak wymienione przez skarżącego w złożonej skardze, tj.: PRISKAL CVBA, Astri Polska sp. z o.o., Forkos sp. z o.o., Jeppesen Poland sp. z o.o., Seapilot AB, Magie Instinct Software, Renate Rosner Consult, Garmin Ltd.;

- 4) art. 8 ust. 1 ustawy w zw. z art. 10 ust. 1 dyrektywy 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego w zw. z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP w zw. z art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, w zakresie w jakim przepisy te stanowią o tym, że podmiot zobowiązany w porównywalnych sytuacjach udostępnia lub przekazuje informacje sektora publicznego w celu ponownego wykorzystywania na takich samych zasadach poprzez niewłaściwe zastosowanie, polegające na:
- a) błędne przyjęcie przez WSA w Warszawie, że „Możliwość ograniczenia prawa do ponownego przetwarzania informacji sektora publicznego, nie stanowi ograniczenia prawa w rozumieniu ww. przepisu Konstytucji RP” (str. 12 uzasadnienia wyroku), podczas gdy prawo do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego stanowi element konstytucyjnego prawa do informacji publicznej, uregulowanego w art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP,
 - b) niedostrzeżeniu przez WSA w Warszawie uchybienia art. 8 ust. 1w zw. z art. 32 Konstytucji RP poprzez wydanie odmowy w realiach niniejszej sprawy, choć - jak wykazał skarżący - organ pierwszej instancji wydawał zgodę na ponowne wykorzystywanie tych samych informacji przez inne podmioty w podobnych sytuacjach.

Odpowiedzi na skargę kasacyjną nie wniesiono.

Niniejsza sprawa zastała rozpoznana na posiedzeniu niejawnym na podstawie art. 182 § 2 i 3 p.p.s.a., bowiem skarżący zrzekł się rozprawy, zaś organ w terminie czternastu dni od dnia doręczenia skargi kasacyjnej nie zażądał jej przeprowadzenia.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Zgodnie z art. 183 § 1 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny, rozpoznając skargę kasacyjną, związany jest jej granicami. Z urzędu bierze pod rozwagę wyłącznie nieważność postępowania. W rozpoznawanej sprawie żadna z enumeratywnie wymienionych w art. 183 § 2 p.p.s.a. przesłanek nieważności postępowania nie zachodzi, stąd Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznał skargę kasacyjną w jej granicach. Oznacza to, że przytoczone w skardze kasacyjnej przyczyny wadliwości prawnej zaskarżonego wyroku determinują zakres kontroli dokonywanej przez sąd drugiej instancji, który w odróżnieniu od sądu pierwszej instancji nie bada całokształtu sprawy, lecz tylko weryfikuje zasadność zarzutów podniesionych w skardze kasacyjnej. Granice skargi kasacyjnej wyznaczają wskazane w niej podstawy.

Skarga kasacyjna oparta została o obie podstawy kasacyjne uregulowane w przepisach art. 174 pkt 1 i 2 p.p.s.a. Jako pierwsze merytorycznie zostaną rozpoznane zarzuty wywiedzione z podstawy z art. 174 pkt 2 p.p.s.a. wskazane w skardze kasacyjnej w punktach 1. i 2. jako najdalej idące. Ich istota najogólniej rzecz ujmując sprowadza się do braku rozważenia przez sąd pierwszej instancji w treści uzasadnienia zagadnienia braku konkretnej podstawy materialnej, w oparciu o którą organy wydały decyzje odmowne (zarzut 1.), a dodatkowo nie niedostrzeżeniu braku wskazania takiej podstawy także przez organy orzekające w sprawie i zbyt ogólnego określenia podstawy prawnej poddanych kontroli decyzji przez sąd pierwszej instancji.

Artykuł 141 § 4 p.p.s.a. stanowi, że uzasadnienie wyroku powinno zawierać. zwięzłe przedstawienie stanu sprawy, zarzuty podniesione w skardze, stanowiska pozostałych stron, podstawę prawną rozstrzygnięcia oraz jej wyjaśnienie. Jeżeli w wyniku uwzględnienia skargi sprawa ma być ponownie rozpatrzona przez organ administracji, pisemne motywy powinny ponadto obejmować wskazania co do dalszego postępowania. Przepis ten określa zatem niezbędne elementy uzasadnienia, których zamieszczenie pozwala odtworzyć sposób rozumowania sądu, który doprowadził do takiego właśnie rozstrzygnięcia. Wskazuje on w swej treści na trzy elementy, które muszą się znaleźć w uzasadnieniu wyroku:

a) opis historyczny sprawy, zawierający prezentację jej okoliczności faktycznych, przebiegu i stanowisk stron do momentu podjęcia ostatecznego rozstrzygnięcia (decyzji, postanowienia bądź innej czynności administracyjnej) zaskarżonego do sądu administracyjnego,

b) prezentacje stanowisk stron w postępowaniu sądownoadministracyjnym obejmującą w pierwszym rzędzie zarzuty skargi oraz argumenty strony przeciwnej zawarte w odpowiedzi na nią, uzupełnione ewentualnie o stanowiska innych uczestników postępowania oraz

c) stanowisko sądu obejmujące wskazanie podstawy prawnej rozstrzygnięcia wraz z jej wyjaśnieniem.

Sporządzenie uzasadnienia jest czynnością następczą w stosunku do podjętego rozstrzygnięcia, stąd też tylko w nielicznych sytuacjach naruszenie tej normy prawnej może stanowić skuteczną podstawę skargi kasacyjnej. O naruszeniu tego przepisu można mówić w przypadku, gdy uzasadnienie zaskarżonego wyroku nie spełnia jednego z ustawowych, wymienionych w jego treści warunków. Wyrok sądu pierwszej instancji nie będzie poddawał się kontroli sądownoadministracyjnej w przypadku braku wymaganych prawem części (np. nieprzedstawienia stanu sprawy, czy też niewskazania lub niewyjaśnienia podstawy prawnej rozstrzygnięcia), a także wówczas, gdy będą one co prawda obecne, niemniej jednak obejmować będą treści podane w sposób niejasny, czy też nielogiczny, uniemożliwiający jednoznaczne ustalenie stanu faktycznego i prawnego, stanowiącego podstawę kontrolowanego wyroku sądu (por. wyroki NSA z 15 czerwca 2010 r., II OSK 986/09; z 12 marca 2015 r., I OSK 2338/13, publik. CBOSA).

W rozpoznawanej sprawie poddane kontroli decyzje odmowne zostały wydane w oparciu o przepisy art. 23 ust. 4 w zw. z art. 6 ust. 3 ustawy. Pierwszy z przepisów stanowi normę kompetencyjną. Natomiast zgodnie z art. 6 ust. 3 ustawy prawo do ponownego wykorzystywania podlega ograniczeniu w zakresie informacji będących informacjami sektora publicznego, do których dostęp jest ograniczony na podstawie innych ustaw. Przepis ust. 2 zdanie drugie stosuje się odpowiednio. Przepis art. 6 ust. 3 ustawy zawiera istotne rozstrzygnięcie ustawodawcy wskazując, iż prawo do ponownego wykorzystania informacji jest prawem ograniczonym, lecz wprowadzenie ograniczenia możliwe jest tylko na podstawie ustawy. Przyjąć należy, iż prawo to może być ograniczone również na podstawie przepisów umów międzynarodowych. Do tej kwestii Naczelny Sąd Administracyjny powróci w toku dalszych rozważań. Istotne jest w tym miejscu to, iż możliwe jest wprowadzenie ograniczenia prawa do ponownego wykorzystania, lecz sytuacja taką musi regulować wyraźny przepis rangi ustawy, który określa przesłanki materialne takiego ograniczenia, a więc okoliczności faktyczne uzasadniające wprowadzenie ograniczenia.

Decyzja, jako władczy akt organu administracji publicznej powinien zaś mieć wyraźną podstawę w przepisach rangi ustawowej, co wynika zarówno z art. 7 Konstytucji RP, jak i z art. 6 k.p.a. Podstawa ta jest złożona i obejmuje ona co najmniej przepisy materialne, ustrojowe, kompetencyjne i procesowe, a więc przepisy wskazujące okoliczności faktyczne prawnie relewantne, w których możliwe jest rozstrzygnięcie sprawy przez organ administracyjny według dyspozycji przepisu materialnego, następnie przepisy określające organ właściwy do orzekania, dalej przepisy wskazujące na prawo i obowiązek załatwienia sprawy w określonej formie decyzji oraz przepisy procesowe regulujące tryb wydania i elementy formalne decyzji. Wskazanie podstawy prawnej decyzji jest obligatoryjnym elementem każdej decyzji, co wyraźnie zostało uregulowane w przepisie art. 107 § 1 pkt 6 oraz § 3 k.p.a. Koncentrując się na podstawie materialnej oznacza ona taki przepis lub ich zbiór, z którego wynika kompletna norma materialna, determinująca wszystkie elementy stosunku administracyjnoprawnego (por. T. Kiełkowski: Sprawa administracyjna, Zakamycze 2004, str. 36-38, por. też uchwała NSA z 29 marca 2006 r., sygn. akt II GPS 1/06, Lex nr 190272). Nie może ona być zastąpiona ogólnym opisem systemu aktów prawa międzynarodowego publicznego. Ewentualne niejasności regulacji materialnoprawnej nie mogą być również eliminowane przez odwoływanie się do treści art. 104 k.p.a., jako zasady ogólnej rozstrzygnięcia sprawy w formie decyzji. Stwierdzenie zawarte w art. 104 § 1 k.p.a., że załatwienie sprawy następuje przez wydanie decyzji odnosi się tylko do sytuacji, gdy z mocy przepisów prawa materialnego lub innych przepisów powszechnie obowiązujących wynika, że załatwienie sprawy powinno nastąpić w tej właśnie formie prawnej lub brak jest określenia formy załatwienia sprawy. Obowiązkiem organów wynikającym z art. 107 § 3 k.p.a. jest nie tylko wskazanie konkretnej podstawy prawnej, lecz również jej wyjaśnienie. Konstatując stwierdzić należy, iż obowiązkiem sądu administracyjnego pierwszej instancji uregulowanym w przepisie art. 141 § 4 p.p.s.a. jest przytoczenie i wyjaśnienie podstawy prawnej swojego rozstrzygnięcia, a na poziomie postępowania jurysdykcyjnego analogiczny obowiązek nałożony został na organy administracyjne z mocy przepisu art. 107 § 3 k.p.a.

W rozpoznawanej sprawie nie doszło do wskazania wyraźnej podstawy materialnoprawnej, z której stosownie do regulacji blankietowej wynikającej z art. 6 ust. 3 cyt. ustawy wynikałaby ustawowa dopuszczalność ograniczenia prawa do ponownego wykorzystywania w zakresie informacji będących informacjami sektora publicznego. Tak

organy, jak i sąd pierwszej instancji ograniczyły się do omówienia istoty regulacji prawnomiędzynarodowej odnoszącej się do zagadnień hydrograficznych, wskazania aktów prawa międzynarodowego publicznego, których Polska jest stroną, zakresu przedmiotowego ich regulacji, zobowiązań Państwa Polskiego w określonych obszarach, itp. kwestii. Podzielić zatem należało zarzuty skarżącego kasacyjnie, iż ani wyrok sądu pierwszej instancji nie odpowiadał wymogom przepisu art. 141 § 4 p.p.s.a., ani poddane kontroli decyzje nie spełniały wymogów art. 107 § 3 k.p.a. Sąd pierwszej instancji nie wskazał skonkretyzowanej podstawy materialnej, w oparciu o którą uznał, że było możliwe ograniczenia prawa do ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego. Za podstawę taką nie może być uznany przepis art. 6 ust. 3 ustawy, gdyż on wyraźnie odsyła do innych ustaw, które mają uregulować przesłanki materialne ewentualnej odmowy udostępnienia informacji. Podstawą taką nie może być również ogólna prezentacja istoty regulacji prawa międzynarodowego, jak uczyniono w rozpoznawanej sprawie, na którą składa się rozbudowany system regulacji wielostronnych i bilateralnych, którą stroną jest Polska. Konieczne jest wskazanie konkretnego przepisu lub szeregu przepisów umów międzynarodowych, z których możliwe jest zbudowanie określonej normy postępowania. Wymóg ten w odniesieniu do organów orzekających w sprawie jest powielony i wynika on wprost z art. 107 § 3 k.p.a.

Rację ma zatem skarżący, twierdząc, iż uzasadnienie wyroku sądu pierwszej instancji nie spełnia dyspozycji art. 141 § 4 p.p.s.a., gdyż nie zawiera wskazania podstawy prawnej rozstrzygnięcia w zakresie materialnoprawnym. Rację ma również skarżący twierdząc, że obie decyzje organów naruszają wymóg wynikający z art. 107 § 3 k.p.a, gdyż ich uzasadnienie w zakresie podstawy materialnej jest zbyt ogólne i nie wskazuje ono konkretnych przepisów ustaw, które miałyby stanowić przesłankę odmowy udostępnienia mu informacji sektora publicznego celem jej ponownego wykorzystania. W zakresie omówionych wyżej kwestii doszło więc do naruszenia przepisów art. 141 § 4 p.p.s.a., co podniesiono w zarzucie 1., oraz przepisów wskazanych w zarzucie 2. Gdyby bowiem sąd dopełnił swoich obowiązków prawidłowo, wówczas musiałby uznać, iż skarga zasługuje na uwzględnienie, gdyż organy wydały w pierwszej i drugiej instancji decyzje bez wskazania dostatecznie skonkretyzowanej podstawy materialnej, co naruszyło wskazane w zarzucie drugim przepisy k.p.a.

Nie sposób natomiast podzielić argumentacji autora skargi kasacyjnej zawartej w zarzucie 1. wywiedzionym z podstawy z art. 174 pkt 1. p.p.s.a. Kwestia ta przewija się również w pozostałych zarzutach naruszenia prawa materialnego. Naczelny Sąd

Administracyjny odniesienie się do niej w zakresie koniecznym do ponownego orzekania przez organy administracyjne. Istotą regulacji art. 6 ust. 3 ustawy jest wskazanie przypadków pozbawienia prawa do informacji publicznej w drodze wyłącznie ustawy, co jest konsekwencją regulacji konstytucyjnej wynikającej z art. 61 ust. 3 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji. Materia zastrzeżona do regulacji ustawowej może być jednakże zgodnie z Konstytucją delegowana „w dół” lub „w górę” - w pierwszym przypadku do aktów wykonawczych wydawanych na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie, w drugim przypadku do ratyfikowanych umów międzynarodowych na podstawie przepisów art. 87 ust. 1, art. 88 ust. 3, art. 89-91 Konstytucji. Oznacza to, że obecne w art. 6 ust. 3 cyt. ustawy pojęcie „ustawy” użyte zostało w sensie materialnym, a nie formalnym, gdyż jego istotą jest regulowanie ograniczeń prawa do ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego w oparciu o normę prawną ustaloną przez organ władz ustawodawczej lub inny organ, któremu władza ustawodawcza oddelegowała swoje kompetencje. Jeśli zatem rzeczywiście jest tak, iż ograniczenie prawa do ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego uregulowane jest w ratyfikowanych umowach międzynarodowych, to takie przepisy stanowią „ustawę”, o której mowa w art. 6 ust. 3 cyt. ustawy. Prawnie dopuszczalne będzie zatem ograniczenia prawa konstytucyjnego również w oparciu o ratyfikowaną umowę międzynarodową lub akt wykonawczy do niej, jeśli strony umowy międzynarodowej taką ewentualność przewidziały, a takie rozwiązanie traktatowe zostało przez Polskę ratyfikowane zgodnie z przepisami obowiązującymi w chwili ratyfikacji.

Mając na uwadze powyższe i działając na podstawie art. 188 p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny uznał, iż już tylko rozpoznane powyżej zarzuty były wystarczające do uznania, iż wyrok sądu pierwszej instancji wydany został z naruszeniem prawa, gdyż sąd pierwszej instancji błędnie zastosował przepisy art. 107 § 3 k.p.a. i art. 77 § 1 k.p.a., próbując jako zgodne z prawem decyzje organów obu instancji, mimo iż nie zawierały one w swej treści dostatecznie precyzyjnego wskazania podstawy materialnej, w oparciu o którą doszło na mocy art. 6 ust. 3 cyt. ustawy do wydania decyzji odmawiającej realizacji prawa do ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego. Błędne zastosowanie tych przepisów w konsekwencji doprowadziło do naruszenia przepisu art. 141 § 4 p.p.s.a., gdyż sąd nie był w stanie wskazać skonkretyzowanej podstawy materialnej, w oparciu o którą wydał poddany kontroli wyrok. Przemówiło to za jego uchyleniem, jak również uchyleniem obu kontrolowanych

decyzji administracyjnych, dotkniętych wadą formalną, o której mowa w art. 107 § 1 pkt 4, 6 i § 3 k.p.a. Organ, ponownie rozpoznając sprawę, będzie zobowiązany uwzględnić wskazaną wyżej wykładnię prawa i w przypadku podtrzymania swojego dotychczasowego stanowiska – do wskazania skonkretyzowanej podstawy prawnej ewentualnej decyzji odmownej i jej wyjaśnienia zgodnie z wymogami wynikającymi ze wskazanych wyżej przepisów. Biorąc pod uwagę stwierdzone naruszenia prawa, odnośnienie się do pozostałych zarzutów skargi kasacyjnej jest zbędne.

O kosztach postępowania orzeczono na podstawie art. 203 pkt 1 p.p.s.a.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Paulina Gromulska
sekretarz sądowy