

Sylwia Zaborska¹

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
ORCID ID: 0000-0002-9811-9995

DYLEMATY W ORZECZNICTWIE SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH W ZAKRESIE WYKORZYSTYWANIA NADUŻYWANIA PRAWA DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

ABSTRACT

Dilemmas within the case law of administrative courts on the abuse of the right to public information

The right to public information is one of the systemic principles of the functioning of the state. However, restrictions in access to this particular right form exceptions to the constitutional principle. Recently, the case law of administrative courts and the views of legal authors and commentators have begun to invoke the framework of the abuse of the right to public information as a circumstance based on which an entity may deny the applicant access to information. In the absence of statutory regulation, the boundaries and guidelines for applying the framework of the abuse of the right to public information are set by the case law of administrative courts. When analysing the most recent rulings of the Supreme Administrative Court of Poland and the provincial administrative courts, one can see a certain dualism in the applicability of the framework in question. The lack of uniformity in this respect stems primarily from the need to balance the values

¹ Radca prawny, pracownik badawczo-dydaktyczny w Katedrze Prawa Informatycznego i Zawodów Prawniczych na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie.

between respecting the constitutional principle of the right to public information and the possibility of limiting it in events of abuse of an individual's right.

As a result of the analysis of the recent case law of administrative courts, a position is outlined indicating that, according to the dominant line of case law, entities obliged to provide public information may invoke the framework mentioned above to protect themselves from actions that are contrary to the assumptions of the Polish Act on Access to Public Information.

Keywords: abuse of the right to public information, public information, processed information

Słowa kluczowe: nadużywanie prawa do informacji publicznej, informacja publiczna, informacja przetworzona

Wstęp

Problematyka dotycząca dostępu do informacji publicznej od lat wzbudza w nauce prawa oraz w judykaturze niesłabnące zainteresowanie. Dzieje się tak między innymi z uwagi na fakt, że powszechność informacji stanowi cechę współczesnej demokracji. Zapewnienie obywatelom prawa do uzyskiwania informacji o działalności władzy publicznej stanowi ważny element rzetelności działania organów demokratycznego państwa². W orzecznictwie podkreśla się natomiast, że prawo do informacji publicznej z jednej strony umożliwia obywatelom realny udział w życiu publicznym, zaś z drugiej strony służy jawności życia publicznego. Prawo to ułatwia także sprawowanie kontroli obywatelskiej nad funkcjonowaniem władzy publicznej³.

Uprawnienie do pozyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne ma swoje źródło w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁴. Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 Konstytucji RP „obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa”. W konsekwencji ustawodawca prawo do informacji publicznej nadał rangę zasady prawnej.

Rozwinięciem regulacji konstytucyjnej w zakresie prawa do uzyskiwania informacji publicznej są przepisy ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁵. Przedmiotowa ustawa konkretyzuje zasady i tryb dostępu do informacji publicznej. Przy czym wskazać należy, iż w odniesieniu do zakresu podmiotowego omawianego prawa art. 2 ust. 1 ustawy rozszerza zakres wyrażony w Konstytucji RP i przesądza, iż prawo

2 B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 307–308.

3 Wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2002 r., II SA 717/01, Legalis 54271.

4 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483), dalej: Konstytucja RP.

5 Ustawa o dostępie do informacji publicznej z dnia 6 września 2001 r. t.j. z dnia 5 lipca 2019 r. (Dz.U. z 2022 r. poz. 902).

to przysługuje „każdemu”. Natomiast ust. 2 tego przepisu zastrzega, iż „od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego”.

W konsekwencji na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej nie określono granic korzystania z prawa do informacji publicznej. Pomimo kilkunastu lat obowiązywania ustawy zawarte w niej rozwiązania nadal budzą liczne wątpliwości. Każdorazowo przy rozpatrywaniu wniosku o udostępnienie informacji publicznej podmiot zobowiązany stoi przed problemem ustalenia granic dostępu do informacji⁶. Z regulacji ustawowej wynika bowiem szeroki dostęp do jej uzyskania. Osoba korzystająca z prawa do informacji publicznej nie jest natomiast zobowiązana do wskazania celów ani motywów swojego działania. Motywy, jakie towarzyszą wnioskodawcy przy zgłoszeniu żądania, nie mają żadnego znaczenia. Ustawa nie wymaga ich podawania, a co więcej zabrania nawet podmiotowi, do którego został skierowany wniosek, domagania się ich ujawnienia.

Z jednej strony gwarantuje to aktywny udział jednostki w życiu publicznym oraz zapewnia jawność administracji i innych organów, natomiast z drugiej strony może prowadzić do nadużywania prawa do informacji publicznej. To właśnie pojęcie nadużywania prawa do informacji publicznej w ostatnich latach zyskało znacząco na popularności. Pomimo że konstrukcja nadużycia prawa do informacji publicznej nie ma podstaw normatywnych, to zarówno w orzecznictwie, jak i w doktrynie przedmiotu zaczęto wskazywać na możliwość ograniczenia prawa do informacji publicznej właśnie z uwagi na jego nadużywanie⁷. W aktualnym stanie prawnym sądy administracyjne wskazują na granice prawa do udostępniania informacji publicznej. Sądy określają bowiem obszary, w których występuje informacja publiczna, i wskazują, kiedy dany wniosek wykracza poza sferę dostępu do informacji publicznej. W związku z tak doniosłą rolą sądownictwa administracyjnego w zakresie wyznaczenia granic pozyskiwania informacji publicznych w przedmiotowym artykule dokonano analizy najnowszego orzecznictwa sądów administracyjnych w zakresie możliwości stosowania konstrukcji nadużywania prawa do informacji publicznej.

Pojęcie nadużywania prawa do informacji publicznej w doktrynie

Przed przystąpieniem do analizy orzecznictwa sądów administracyjnych w zakresie omawianej problematyki warto w pierwszej kolejności pochylić się nad rozumieniem oraz interpretowaniem nadużywania prawa do informacji publicznej wśród przedstawicieli doktryny. Jak zostało to powyższej wskazane, ustawa o dostępie do informacji publicznej nie definiuje pojęcia nadużywania prawa do informacji publicznej, jak również nie zawiera normy prawnej, która pozwalałaby ograniczać nadużywanie prawa dostępu do informacji publicznej. Zgodnie ze słownikowym znaczeniem pojęcie nadużycia tłumaczone jest jako

⁶ Wyrok NSA z dnia 27 lutego 2014 r., I OSK 1769/13, Legalis 1187525.

⁷ A. Kręcisz-Sarna, *Ochrona przed nadużywaniem prawa do informacji publicznej*, „Informacja w Administracji Publicznej” 2019, nr 1, s. 50–51.

postępowanie niezgodne z przyjętymi normami postępowania⁸. Natomiast Leszek Leszczyński wskazuje, że choć nadużycie prawa dotyczy zagadnień regulowanych prawem, to okazuje się, że rozważanie kwestii nadużycia musi wyjść poza perspektywę czysto formalną, obejmując sytuacje oceniane także pod kątem określonej aksjologii⁹.

W doktrynie przedmiotu podkreśla się, że przez pojęcie nadużywania prawa do informacji publicznej należy rozumieć wykorzystywanie tego prawa w sposób niezgodny z założeniami aksjologicznymi leżącymi u jego podstaw¹⁰. Janusz Drachal wskazuje natomiast, że „nadużycie prawa dostępu do informacji publicznej polegać będzie na próbie korzystania z jego instytucji dla osiągnięcia celu innego niż dbałość o dobro publiczne, jakim jest prawo do przejrzystego państwa, jego struktur, przestrzegania prawa przez podmioty życia publicznego, jawność administracji i innych organów. Celem ustawy nie jest więc zaspokajanie indywidualnych (prywatnych) potrzeb w postaci pozyskiwania informacji publicznych, lecz przeznaczonych dla celów handlowych, edukacyjnych, zawodowych”¹¹. W konsekwencji korzystanie z prawa do informacji publicznej w celu pozyskania informacji w innym zamiarze niż troska o dobro publiczne traktowane jest jako nadużycie tego prawa¹². Przy czym podkreślenia wymaga, iż korzystanie z prawa do informacji publicznej nie może służyć wyłącznie do zaspokojenia osobistej ciekawości osoby występującej z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej¹³. Również w ocenie Piotra Przybysza nadużywanie publicznego prawa podmiotowego ma miejsce wówczas, gdy jednostka podejmuje prawnie dozwolone działania dla osiągnięcia celów innych niż przewidziane przez ustawodawcę. Takie działanie lub zaniechanie uprawnionego nie służy społecznie uzasadnionym interesom jednostki¹⁴. Zaś celem i funkcją prawa do informacji jest przede wszystkim troska o dobro publiczne, jakim jest prawo do przejrzystego państwa, jego struktur oraz przestrzeganie prawa przez podmioty życia publicznego¹⁵.

Pojęcie nadużywania prawa do informacji publicznej na gruncie orzecznictwa

Pojęcie nadużywania prawa do informacji publicznej zostało zaakcentowane także w orzecznictwie sądownoadministracyjnym. Przy czym podkreślenia wymaga, że w aktualnym stanie

8 sjp.pwn.pl/slownik/2485927/naduzycie [dostęp: 9 czerwca 2023 r.].

9 L. Leszczyński, *Nadużycie prawa – teoretyczny konspekt aksjologii luzu decyzyjnego*, [w:] *Nadużycie prawa*, red. H. Izdebski, A. Stępkowski, Warszawa 2003, s. 26.

10 A. Piskorz-Ryń, *Nadużywanie prawa do informacji publicznej – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Kontrola Państwowa” 2008, nr 6.

11 J. Drachal, *Prawo do informacji publicznej w świetle wykładni funkcjonalnej*, [w:] *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, Warszawa 2005, s. 147–149.

12 K. Kędzierska, P. Szustakiewicz, *Pojęcie informacji publicznej*, [w:] *Dostęp do informacji publicznej*, red. P. Szustakiewicz, Warszawa 2019, s. 43.

13 Wyrok NSA z dnia 21 listopada 2013 r., I OSK 895/13, Legalis 807670.

14 P. Przybysz, *Nadużywanie prawa w prawie administracyjnym*, [w:] *Nadużycie prawa*, red. M. Izdebski, A. Stępkowski, Warszawa 2003, s. 19.

15 Wyrok NSA z dnia 26 stycznia 2017 r., I OSK 2124/16, Legalis 1604847.

prawnym to sądy administracyjne wskazują na granice prawa do udostępniania informacji publicznej. Sądy określają bowiem obszary, w których występuje informacja publiczna, i wskazują, kiedy dany wniosek wykracza poza sferę dostępu do informacji publicznej¹⁶. W związku z czym przy rozważaniach dotyczących nadużywania prawa do informacji publicznej nie sposób pominąć orzecznictwa sądów administracyjnych.

Jak podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 12 listopada 2013 r., „domaganie się dostępu do informacji w sytuacji, w której istnieje inna możliwość jej uzyskania, np. przez stronę danego postępowania przed organem państwa, jak też żądanie danych publicznych w celach komercyjnych, niegodnych, czy z innego powodu nieakceptowanych w państwie prawa nie powinno prowadzić do uwzględnienia żądania, które wówczas stanowić może nadużycie prawa”¹⁷. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego zamierzeniem ustawodawcy uchwalającego regulacje doprecyzowujące konstytucyjne prawo do informacji publicznej nie było zaspokojenie indywidualnych potrzeb obywateli. Wykorzystywanie prawa dostępu do informacji publicznej do celów komercyjnych lub osobistych jednostki jest bowiem sprzeczne z celem tego prawa. Powyższe stanowisko zostało powtórzone przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 1 listopada 2021 r., wskazano w nim bowiem, że nadużycie prawa podmiotowego do informacji publicznej ma miejsce wówczas, gdy dany podmiot wnioskuje o udostępnienie informacji publicznej w celu innym niż chęć zachowania jawności życia publicznego czy uzyskania informacji mającej znaczenie dla większej liczby osób. Nadużycie to z reguły ma miejsce wówczas, gdy żądana informacja ma znaczenie wyłącznie indywidualne, będąc istotną tylko z perspektywy wnioskodawcy. Przy czym z reguły wnioskodawca przez nadużycie prawa zmierza do realizacji własnych interesów, np. przez zamiar wykorzystania udostępnionej informacji na potrzeby procesu cywilnego, którego wnioskodawca jest stroną¹⁸.

Również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w wyroku z dnia 20 marca 2019 r. oddalił skargę na bezczynność organu oraz wskazał, że ustawa o dostępie do informacji publicznej nie ma na celu zaspokajania indywidualnych potrzeb obywateli. Korzystać z niej należy zaś wyłącznie w sytuacji, gdy zamiarem jednostki jest troska o dobro publiczne. Inny sposób korzystania z prawa dostępu do informacji publicznej może stanowić jego nadużycie¹⁹. W stanie faktycznym, na gruncie którego zapadł powyższy wyrok, skarżąca wystąpiła do powiatowego urzędu pracy łącznie z 18 wnioskami. Natomiast w każdym z tych wniosków znajdowało się po kilkanaście żądań. Przy czym

16 Podkreślenia wymaga, że art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej nie wyjaśnia, czym jest informacja publiczna. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się szerokie pojęcie informacji publicznej, uznając za informację publiczną każdą wiadomość dotyczącą faktów i danych, wytworzoną przez władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne, a także inne podmioty, które tę władzę realizują bądź gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa w zakresie swoich kompetencji. W taki sam sposób kwalifikowane są wiadomości niewytworzone przez podmioty publiczne, lecz odnoszące się do tych podmiotów (wyrok NSA z dnia 30 października 2002 r., II SA 1956/02, Legalis 106369).

17 Wyrok NSA z dnia 21 listopada 2013 r., I OSK 895/13, Legalis 807670.

18 Wyrok NSA z dnia 9 listopada 2021 r., III OSK 3907/21, Legalis 2631700.

19 Wyrok WSA w Kielcach z dnia 20 marca 2019 r., II SAB/Ke/6/19, LEX 2647378.

wnioski kierowane były wyłącznie do jednego z dyrektorów urzędów, żądania zaś dotyczyły m.in. list obecności dyrektora, jego zastępcy czy głównego księgowego. Z poczynionych ustaleń wynikało, że skarżąca występowała z wnioskami wyłącznie od momentu rozwiązania przez powiatowy urząd pracy umowy z jej matką dotyczącej refundacji kosztów wyposażenia stanowisk pracy. Zarówno w ocenie urzędu, jak i sądu administracyjnego rozpatrującego przedmiotową sprawę ustawa o dostępie do informacji publicznej nie powinna być wykorzystywana w innym celu niż troska o przejrzyste państwo oraz jawność działania administracji. Powyższy pogląd podzielił także Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 11 maja 2023 r., podkreślając, iż celem ustawy o dostępie do informacji publicznej nie jest zaspokajanie indywidualnych (prywatnych) potrzeb w postaci pozyskiwania informacji wprawdzie publicznych, lecz przeznaczonych dla celów innych niż wyżej wymienione²⁰.

Dążenie do pozyskiwania informacji o osobach pełniących funkcje publiczne wyłącznie do prowadzenia sporów osobistych czy też w celu szykanowania tych osób na gruncie orzecznictwa także stanowi nadużycie prawa do informacji publicznej. Zgodnie bowiem z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 maja 2017 r. wniosek o informację publiczną, który ma na celu jedynie wywołanie dolegliwości dla osoby pełniącej funkcję publiczną oraz utrudnienie funkcjonowania podmiotu zobowiązanego do udzielenia odpowiedzi, wskazuje na nadużycie trybu dostępu do informacji publicznej²¹. Intencją ustawodawcy uchwalającego regulację doprecyzowujące konstytucyjne prawo do informacji publicznej nie było bowiem zaspokojenie indywidualnych, jednostkowych potrzeb obywateli.

W ocenie sądów administracyjnych nadużycie prawa do informacji publicznej następuje także w sytuacji, gdy pełnomocnik wnioskodawcy wytwarza dużą liczbę wniosków oraz skarg na bezczynność organu jedynie w celu uzyskania zwrotu kosztów zastępstwa procesowego. Okolicznościami wskazującymi na takie działanie jest m.in. niewielki wkład pracy pełnomocnika wobec treści skarg oraz ich seryjność. Ponadto inicjowanie podobnych postępowań sądowych przez stronę reprezentowaną przez tego samego pełnomocnika uzasadnia powzięcie wątpliwości, czy głównym celem opisanego działania nie jest wyłącznie uzyskanie zasądzenia kosztów zastępstwa procesowego²².

Ponadto działania polegające na składaniu licznych wniosków przez jedną i tę samą osobę w orzecznictwie sądownoadministracyjnym uznawane są jako przejaw nadużywania prawa do informacji publicznej. Takie postępowanie zagraża prawidłowemu funkcjonowaniu podmiotów zobowiązanych do udzielenia odpowiedzi na wnioski oraz zagraża realizowaniu prawa do dostępu do informacji publicznej tym osobom, które chcą je wykorzystywać zgodnie z jego ideą. Uporczywe wysyłanie dużej liczby wniosków tylko i wyłącznie w celu „dokuczenia” absorbuje siły oraz środki poszczególnych jednostek. Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu do wyroku z dnia 30 sierpnia 2012 r. wskazał, iż nadużycie prawa do informacji publicznej dotyczy zwłaszcza sytuacji,

20 Wyrok NSA z dnia 11 maja 2023 r., III OSK 181/22, Legalis 2932920.

21 Wyrok NSA z dnia 11 maja 2017 r., I OSK 2777/16, Legalis 1632573.

22 Postanowienie NSA z dnia 13 września 2016 r., I OZ 930/16, Legalis 1550401; postanowienie NSA z dnia 2 września 2016 r., I OZ 903/16, Legalis 1505617.

w których intencje składającego wniosek nie mieszczą się w założeniach aksjologicznych, które legły u podstaw omawianej regulacji prawnej, w tym jeśli wniosek ma na celu udrženie podmiotu rozpatrującego. W rozpoznawanej przez sąd sprawie wnioskodawca złożył bowiem do urzędu gminy kilkadziesiąt wniosków o udostępnienie informacji publicznej. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego wnioskodawca nadużywał swojego prawa do uzyskania informacji publicznej, zakłócając tym samym funkcjonowanie urzędu gminy. Ponadto takie działanie negatywnie wpływa na efektywność jednostki w zakresie wykonywania powierzonych ustawowych zadań²³. Na szczególną uwagę zasługuje także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim, który zapadł na gruncie stanu faktycznego, w którym to skarżący zwrócił się do Prezesa Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie o udzielenie odpowiedzi na pytania zawarte w 17 zestawach, każdy po kilkadziesiąt pytań różnej treści. Skarżący wskazał, iż pytania te kieruje w trybie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. W odpowiedzi na przedmiotowy wniosek Prezes Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie wskazał, iż nie ustosunkuje się do przedstawionych pytań, bowiem analiza ich treści, formy i ilości daje podstawy do uznania, że prawdziwym celem wnioskodawcy nie jest uzyskanie niezbędnej informacji publicznej, lecz utrudnienie pracy sądu i swoista zabawa z instytucją. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim rozpatrujący powyższą sprawę podzielił pogląd Prezesa Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Wskazał, że wnioskodawca nie może oczekiwać odpowiedzi na pytania, które można uznać za niedorzeczne, nierządki o lekceważącej czy obraźliwej treści, niemające nic wspólnego z działalnością danej instytucji publicznej. W rezultacie takie żądanie wykracza poza przedmiot i cele ochrony przewidzianej ustawą o dostępie do informacji publicznej²⁴.

Dokonując analizy powyżej wskazanych orzeczeń, zauważyć można, iż pierwsza grupa odnosiła się do sytuacji, gdy prawo do informacji publicznej wykorzystywane było głównie w celach indywidualnych, osobistych. Natomiast druga grupa orzeczeń wskazywała na wykorzystywanie prawa do informacji publicznej w celu utrudnienia funkcjonowania podmiotów zobowiązanych do udzielenia tej informacji.

Jak zostało to już zasygnalizowane powyżej, zagadnienie nadużycia prawa do informacji publicznej jest niejednolicie oceniane w orzecznictwie. W uzasadnieniu wyroku z dnia 16 kwietnia 2014 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku odwołał się do treści art. 2 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz wskazał, że w ocenie sądu przepis ten został świadomie zastosowany przez ustawodawcę jako środek służący do eliminowania ewentualnych prób ograniczenia prawa do informacji publicznej. Przedmiotowa regulacja wskazuje bowiem, że poza zainteresowaniem podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznej pozostaje okoliczność, dlatego wnioskodawca żąda informacji publicznej. W związku z czym w ocenie sądu ustawodawca musiał liczyć się z tym, iż prawo do informacji publicznej może być nadużywane lub wykorzystywane do celów, którym nie miało służyć²⁵. Również Wojewódzki Sąd

23 Wyrok NSA z dnia 30 sierpnia 2012 r., I OSK 799/12, Legalis 778459.

24 Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 28 stycznia 2010 r., II SAB/Go 70/09, Legalis 248113.

25 Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 16 kwietnia 2014 r., II SAB/Gd 5/14, Legalis 953199.

Administracyjny we Wrocławiu w uzasadnieniu wyroku z dnia 25 maja 2018 r. podkreślił, iż odmowy do udzielenia informacji publicznej nie można uzasadniać nadużyciem prawa, bowiem przepisy regulujące prawo do informacji publicznej takiej instytucji prawnej nie przewidują²⁶. Na brak obowiązujących w systemie prawa właściwych instrumentów, które pozwalałyby na ograniczenie dostępu do informacji publicznej prostej, wskazał także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach. W uzasadnieniu wyroku z dnia 11 czerwca 2014 r. podkreślił, że ustawodawca prawo do informacji publicznej przyznał każdemu, bez względu na jego cele i motyw²⁷. Tożsame stanowisko zostało także zaprezentowane w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 marca 2021 r. W uzasadnieniu przedmiotowego wyroku podkreślono, że prawo do informacji publicznej ma rangę konstytucyjną, a przepisy ustawowe regulujące dostęp do informacji publicznej w zasadzie nie zawierają systemowych ograniczeń przeciwdziałających nadużywaniu prawa do uzyskania informacji. Dlatego ewentualne powołanie się na nadużycie prawa do informacji musi być zastrzeżone wyłącznie do przypadków skrajnych, w których wnioskodawca wykazuje się dużą dozą złej woli, a ilość i zakres objętych wnioskami informacji może utrudnić normalne funkcjonowanie i wypełnianie swoich ustawowych kompetencji przez organ administracji publicznej²⁸. Natomiast Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 9 grudnia 2021 r. wskazał, że „sam fakt żądania przedmiotowej informacji dla osiągnięcia innego celu niż troska o dobro publiczne nie powoduje automatycznie, że informacja ta traci walor informacji publicznej”²⁹.

Powyższe orzeczenia odnoszące się krytycznie do instytucji nadużycia prawa do informacji publicznej znajdują także odzwierciedlenie wśród przedstawicieli doktryny. W ocenie Michała Bernaczyka nadużycie omawianego prawa jest zagadnieniem o charakterze proceduralnym wymagającym interwencji ustawodawcy w przypadku ujawnienia rzeczywistych i powszechnych – a nie jedynie incydentalnych – przypadków korzystania z prawa do informacji w sposób oczywiście sprzeczny z obowiązującym porządkiem prawnym³⁰. Natomiast Joanna Taczowska-Olszewska podkreśla, iż uciążliwość, jaką stanowi dla organów rozpoznawanie wniosków, nie może stanowić przesłanki, która mogłaby usprawiedliwiać formułowanie zarzutu nadużycia prawa do informacji publicznej. Taki sposób interpretacji regulacji zawartych w ustawie o dostępie do informacji publicznej umożliwia organom drogę do podejmowania dyskrecjonalnych decyzji³¹. W podobnym tonie wypowiedział się także Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 czerwca 2022 r., wskazując, że wyprowadzenie wniosku w zakresie nadużywania prawa do informacji publicznej wyłącznie z faktu złożenia wielu wniosków o udzielenie informacji publicznej tej samej treści do różnych podmiotów nie pozwala na stwierdzenie *a priori* nadużywania prawa do informacji publicznej i działania w innym interesie niż

26 Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 25 maja 2018 r., IV SAB/Wr 27/18, Legalis 1798154.

27 Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 11 czerwca 2014 r., IV SAB/GI 26/14, Legalis 1918623.

28 Wyrok NSA z dnia 16 marca 2021 r., III OSK 56/21, Legalis 2561500.

29 Wyrok WSA w wyroku z dnia 9 grudnia 2021 r., IV SAB/Po 209/21, Legalis 2650315.

30 M. Bernaczyk, *Prawo do informacji w Polsce i na świecie*, Warszawa 2014, s. 368–369.

31 J. Taczowska-Olszewska, *Dostęp do informacji publicznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2014, s. 263.

interes publiczny³². Pojawienie się instytucji nadużywania prawa do informacji publicznej w doktrynie oraz orzecznictwie spotkało się także z wyraźną krytyką stowarzyszenia Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska³³. W ocenie przedstawicieli stowarzyszenia poszukiwanie ograniczeń lub też rozważanie, jaki jest cel wnioskodawcy, naraża ochronę prawa do informacji na szwank i jest działaniem wbrew prawnoczułowiecznej istocie tego prawa³⁴. Tym bardziej że zgodnie z dominującym w orzecznictwie poglądem w sytuacji nadużycia prawa do informacji publicznej mamy do czynienia z jej depublicyzacją, a zatem wnioskowaną informację należy traktować jako niepubliczną, tj. niepodlegającą przepisom ustawy o dostępie do informacji publicznej. Powyższe oznacza, że czynność organu w zakresie zakończenia procedury badania wniosku podmiotu zainteresowanego powinna zostać zakończona zwykłym pismem jako czynnością materialno-techniczną, informującym wyłącznie o niepublicznym charakterze informacji ze względu na nadużycie prawa³⁵. Natomiast ewentualna kontrola sądowa postępowania organu może być jedynie następstwem skargi na beczynność organu³⁶.

Zapobieganie nadużyciu prawa do informacji publicznej

Jak zostało to już powyżej wskazane, regulacje zawarte w ustawie o dostępie do informacji publicznej nie zawierają mechanizmów pozwalających wprost na ograniczenie prawa dostępu do informacji publicznej z uwagi na nadużycie tego prawa. W związku z tym w orzecznictwie zaczęto wskazywać, iż jedynym przepisem ustawy, za którego pomocą podmiot zobowiązany mógłby podjąć próbę ochrony przed składaniem licznych i rozległych wniosków przez jedną i tę samą osobę, jest regulacja dotycząca uznania wnioskowanej informacji za informację przetworzoną³⁷. Pozyskanie informacji przetworzonej jest bowiem uzależnione od wykazania przez wnioskodawcę, że jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego³⁸. Pojęcie szczególnej istotności dla interesu publicznego jest nieostre oraz nie znajduje swojej ustawowej definicji³⁹. Powyższe jednoznacznie wskazuje, że podmiot zobowiązany powinien każdorazowo badać, czy wnioskodawca należycie wykazał szczególnie interes publiczny. W orzecznictwie podkreśla się, że dla dokonania

32 Wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2022 r., III OSK 4646/21, Legalis 2714165.

33 Polskie stowarzyszenie utworzone w 2003 r. prowadzące działalność strażniczą. Organizacja zajmuje się m.in. dostępem do informacji publicznej i udzielaniem pomocy prawnej na ten temat.

34 S. Osowski, *Nadużywanie prawa do informacji. Analiza krytyczna*, Sieć Obywatelska Watchdog, s. 9, <https://siecobywatelska.pl/do-pobrania/naduzywanie-prawa-informacji-analiza-krytyczna/> [dostęp: 25 lipca 2023 r.].

35 K. Pawlik, *Kwalifikacja informacji a nadużycie prawa do informacji publicznej*, „Radca Prawny w Administracji” 2022, nr 1, s. 36–37.

36 Por. P. Szustakiewicz, *Rażąca beczynność i przewlekłość postępowania w sprawach z zakresu dostępu do informacji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 1–2, s. 151–158.

37 A. Kręcisz-Sarna, *Ochrona przed nadużywaniem...*, s. 51–52.

38 Art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

39 B. Wilk, D. Sześciło, *Nadużywanie prawa do informacji publicznej w orzecznictwie sądów administracyjnych*, Warszawa 2022, s. 54.

prawidłowej oceny w kontekście tego, czy udzielenie informacji jest szczególnie istotne dla interesu publicznego, znaczenie mają nie tylko intencja wnioskodawcy oraz wskazany przez niego cel, ale także istota i charakter żądanej informacji⁴⁰.

Samo stworzenie informacji przetworzonej wiąże się z czynnościami, które wykraczają poza zwykłą działalność podmiotu zobowiązanego do udzielenia informacji publicznej. Przekształceniu nie ulega istniejąca informacja prosta, lecz przy zaangażowaniu dodatkowych środków tworzona jest nowa jakościowo oraz rodzajowo informacja⁴¹. Natomiast Naczelny Sąd Administracyjny wyraził pogląd, iż „informacja publiczna przetworzona to taka informacja, na którą składa się pewna suma informacji tzw. informacji publicznej prostej, dostępnej bez wykazywania przesłanki interesu publicznego. Ze względu jednak na treść żądania, udostępnienie wnioskodawcy konkretnej informacji publicznej nawet o wspomnianym wyżej prostym charakterze, wiązać się może z potrzebą przeprowadzenia odpowiednich analiz, zestawień, wyciągów, usuwania danych chronionych prawem. Takie zabiegi czynią zatem takie informacje proste, informacją przetworzoną, której udzielenie jest skorelowane z potrzebą istnienia przesłanki interesu publicznego”⁴². W orzecznictwie uznano także, że w sytuacji gdy udostępnienie informacji wiąże się z poniesieniem nakładów organizacyjnych i finansowych, które w znaczącym stopniu utrudniają działanie organu lub też instytucji zobowiązanej, uznać należy, że wniosek dotyczy informacji przetworzonej⁴³. Również w literaturze dostrzegalny jest pogląd, zgodnie z którym wnioski, które zakłócają normalny tok działania organu oraz wykonywanie przypisanych mu zadań, pomimo że dotyczą informacji prostych, należy uznawać za informację przetworzoną⁴⁴. Natomiast w przypadku ustalenia, że wniosek dotyczy informacji przetworzonej, podmiot zobowiązany powinien wezwać wnioskodawcę do wykazania, dlaczego uzyskanie informacji publicznej jest szczególnie uzasadnione dla interesu publicznego.

W związku z czym metodą przeciwdziałania nadużyciu prawa do informacji może być uznanie przez podmiot zobowiązany, że przedmiotowe żądanie dotyczy informacji przetworzonej. Niemniej jednak zasadne wydaje się stwierdzenie, że przeciwdziałanie składaniu licznych wniosków m.in. z pobudek niemających żadnego związku z celami ustawy o dostępie do informacji publicznej powinno znaleźć konkretne umocowanie ustawowe.

Podsumowanie

Mając na uwadze powyższe, wskazać należy, że nadużywanie prawa do informacji publicznej ma miejsce w sytuacji, gdy jest wykorzystywane w sposób niezgodny z ideą funkcjonowania tego prawa. Istotną przeszkodą w diagnozowaniu nadużycia prawa

40 Wyrok NSA z dnia 23 listopada 2018 r., I OSK 2951/16, Legalis 1857410.

41 K. Kędzińska, P. Szustakiewicz, *Pojęcie informacji publicznej...*, Warszawa 2019, s. 45.

42 Wyrok NSA z dnia 17 października 2006 r., I OSK 1347/05, Legalis 233024.

43 Wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2011 r., I OSK 1737/11, Legalis 1945187.

44 I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej*, Warszawa 2015, s. 51.

do informacji publicznej może być nieznanostwo motywów, jakimi kieruje się dany podmiot domagający się udzielenia mu informacji publicznej. Brak jest bowiem jakichkolwiek podstaw prawnych domagania się od takiego podmiotu wyjaśnienia powodów, dla których chce on skorzystać z przysługującego mu publicznego prawa podmiotowego – ustawodawca wyraźnie potwierdza tę zasadę w art. 2 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Jak natomiast wskazuje się w orzecznictwie, „zamiarem ustawodawcy nie było tworzenie instrumentów pozwalających na utrudnienie funkcjonowania jednostek wykonujących zadania publiczne, lecz zapewnienie każdemu możliwości realizowania jego konstytucyjnego prawa do uzyskania informacji publicznej”⁴⁵. W związku z czym po kilkunastu latach obowiązywania przepisów dotyczących dostępu do informacji publicznej oraz uwzględniając powyżej powołane orzecznictwo, zauważyć można przeważający pogląd, zgodnie z którym podmioty zobowiązane do udzielenia informacji publicznej mogą powoływać się na powyższą konstrukcję w celu uchronienia się przed działaniami sprzecznymi z założeniami ustawy o dostępie do informacji publicznej. Warte zaakcentowania na gruncie omawianego problemu jest także najnowsze orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 marca 2023 r., zgodnie z którym „zachowanie mające cechy nadużywania prawa nie powinno korzystać z ochrony prawnej, jednak identyfikacja takiego nadużycia w przypadku dostępu do informacji publicznej jest bardziej skomplikowana z uwagi na dyspozycję art. 2 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej”⁴⁶.

Warty podkreślenia jest także fakt, że instytucja nadużycia prawa do informacji publicznej została prawnie uregulowana w prawodawstwie niektórych krajów europejskich. Przykładowo estońska ustawa z dnia 15 listopada 2000 r. o informacji publicznej określa fakultatywne przesłanki uzasadniające odmowę udostępnienia informacji publicznej z uwagi na nadużycie prawa do informacji publicznej w sytuacji, gdy:

- » informacja była już przedmiotem udostępnienia danemu wnioskodawcy, wnioskodawca zaś nie uzasadnił potrzeby uzyskania dostępu do tej informacji ponownie;
- » realizacja wniosku wymagałaby zmiany w organizacji pracy adresata wniosku, utrudniałaby wykonywanie jego zadań publicznych lub wiązałaby się z nieproporcjonalnie wysokimi kosztami ze względu na ilość żądanych informacji⁴⁷.

Analogicznie jak w przypadku Estonii, również Irlandia oraz Hiszpania dopuszczają ograniczenie prawa do informacji z uwagi na jego nadużycie. Irlandzka ustawa o informacji publicznej wskazuje, że może nastąpić odmowa udostępnienia informacji w sytuacji, gdy uwzględnienie żądania wnioskodawcy wiązałoby się ze znaczącym i nieracjonalnym zakłóceniem pracy organu⁴⁸. Hiszpańska ustawa o jawności, dostępie do informacji publicznej i dobrym rządzeniu wskazuje natomiast, że wniosek o udostępnienie informacji publicznej jest niedopuszczalny, gdy jest niewątpliwie powtórnie złożony lub kiedy stanowi nadużycie względem celów ustawy związanych z zapewnieniem jawności⁴⁹.

45 Wyrok NSA z dnia 17 października 2006 r., I OSK 1347/05, Legalis 233024.

46 Wyrok NSA z dnia 24 marca 2023 r., III OSK 7440/21 Legalis 2561500.

47 <https://www.riigiteataja.ee/akt/122032011010> [dostęp: 6 czerwca 2023 r.].

48 <http://www.acts.ie/ga.act.1997.0013.1.html> [dostęp: 6 czerwca 2023 r.].

49 <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887> [dostęp: 6 czerwca 2023 r.].

W konsekwencji zasadny wydaje się postulat ustawowego uregulowania omawianego problemu także w ustawodawstwie polskim. Z pewnością byłoby to korzystne dla podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznej⁵⁰. Choć z drugiej strony nie należy zapominać, że ograniczenie dostępu do informacji publicznej stanowi jedynie wyjątek od konstytucyjnej zasady prawa do informacji. Przez co powołanie się na nadużycie prawa do informacji możliwe powinno być tylko w sytuacjach wyjątkowych.

50 Brak ustawowej regulacji instytucji nadużywania prawa do informacji publicznej stwarza ryzyko wystąpienia luzu decyzyjnego, skutkującego z kolei nadużywaniem przez podmioty zobowiązane w świetle ustawy do udzielania informacji publicznej – D. Lebowa, A. Fermus-Bobowiec, *Prawo do informacji publicznej a jego nadużycie – rozważania na gruncie orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2022, nr 2, s. 38.

Bibliografia

Literatura

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Bernaczyk M., *Prawo do informacji w Polsce i na świecie*, Warszawa 2014.
- Drachal J., *Prawo do informacji publicznej w świetle wykładni funkcjonalnej*, [w:] *Sądow-
nictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, War-
sawa 2005.
- Kamińska I., Rozbicka-Ostrowska M., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej*, War-
sawa 2015.
- Kędzierska K., Szustakiewicz P., *Pojęcie informacji publicznej*, [w:] *Dostęp do informacji
publicznej*, red. P. Szustakiewicz, Warszawa 2019.
- Kręcis-Sarna A., *Ochrona przed nadużywaniem prawa do informacji publicznej*, „Infor-
macja w Administracji Publicznej” 2019, nr 1.
- Lebowa D., Fermus-Bobowiec A., *Prawo do informacji publicznej a jego nadużycie – roz-
ważania na gruncie orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Annales Universitatis
Mariae Curie-Skłodowska” 2022, nr 2.
- Leszczyński L., *Nadużycie prawa – teoretyczny konspekt aksjologii luzu decyzyjnego*,
[w:] *Nadużycie prawa*, red. H. Izdebski, A. Stępkowski, Warszawa 2003.
- Osowski S., *Nadużywanie prawa do informacji. Analiza krytyczna*, Sieć Obywatelska
Watchdog.
- Pawlik K., *Kwalifikacja informacji a nadużycie prawa do informacji publicznej*, „Radca
Prawny w Administracji” 2022, nr 1.
- Piskorz-Ryń A., *Nadużywanie prawa do informacji publicznej – uwagi de lege lata i de
lege ferenda*, „Kontrola Państwowa” 2008, nr 6.
- Przybysz P., *Nadużywanie prawa w prawie administracyjnym*, [w:] *Nadużycie prawa*, red.
M. Izdebski, A. Stępkowski, Warszawa, 2003.
- Szustakiewicz P., *Rażąca bezczynność i przewlekłość postępowania w sprawach z zakresu
dostępu do informacji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 1–2.
- Taczowska-Olszewska J., *Dostęp do informacji publicznej w polskim systemie prawnym*,
Warszawa 2014.
- Wilk B., Sześciło D., *Nadużywanie prawa do informacji publicznej w orzecznictwie sądów
administracyjnych*, Warszawa 2022.

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. nr 78,
poz. 483).
- Ustawa o dostępie do informacji publicznej z dnia 6 września 2001 r. t.j. z dnia 5 lipca
2019 r. (Dz.U. z 2022 r. poz. 902).

Orzecznictwo

- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 maja 2023 r., III OSK 181/22, Legalis 2932920.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 marca 2023 r., III OSK 7440/21, Legalis 2561500.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 czerwca 2022 r., III OSK 4646/21, Legalis 2714165.
- Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 9 grudnia 2021 r., IV SAB/Po 209/21, Legalis 2650315.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 listopada 2021 r., III OSK 3907/21, Legalis 2631700.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 marca 2021 r., III OSK 56/21, Legalis 2561500.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 20 marca 2019 r., II SAB/Ke/6/19, LEX 2647378.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 25 maja 2018 r., IV SAB/Wr 27/18, Legalis 1798154.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 listopada 2018 r., I OSK 2951/16, Legalis 1857410.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 stycznia 2017 r., I OSK 2124/16, Legalis 1604847.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 maja 2017 r., I OSK 2777/16, Legalis 1632573.
- Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 września 2016 r., I OZ 930/16, Legalis 1550401.
- Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 września 2016 r., I OZ 903/16, Legalis 1505617.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 lutego 2014 r., I OSK 1769/13, Legalis 1187525.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 16 kwietnia 2014 r., II SAB/Gd 5/14, Legalis 953199.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 11 czerwca 2014 r., IV SAB/Gl 26/14, Legalis 1918623.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 listopada 2013 r., I OSK 895/13, Legalis 807670.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 sierpnia 2012 r., I OSK 799/12, Legalis 778459.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 grudnia 2011 r., I OSK 1737/11, Legalis 1945187.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 28 stycznia 2010 r., II SAB/Go 70/09, Legalis 248113.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 października 2006 r., I OSK 1347/05, Legalis 233024.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 stycznia 2002 r., II SA 717/01, Legalis 54271.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 października 2002 r., II SA 1956/02, Legalis 106369.