

Okręgowa Izba Radców Prawnych w Lublinie

DOROTA LEBOWA
ORCID: 0000-0003-3316-5541
dorota.lebowa@umcs.pl

ANNA FERMUS-BOBOWIEC
ORCID: 0000-0003-3001-8829
anna.fermus-bobowiec@umcs.pl

Prawo do informacji publicznej a jego nadużycie – rozważania na gruncie orzecznictwa sądów administracyjnych

The Right to Public Information and Its Abuse – Considerations Based on the Case Law
of Administrative Courts

Prawo do informacji zostało zagwarantowane w art. 61 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹. Zgodnie z tym przepisem 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. Ograniczenie tego prawa może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w odrębnych ustawach przesłanki dotyczące ochrony wolności i praw innych osób oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa (art. 61 ust. 3 Konstytucji RP). W myśl art. 61 ust. 4 Konstytucji RP tryb udzielania informacji, o których mowa w tym artykule, określają ustawy. Realizację powyższego przepisu stanowi ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej². Pojęcie informacji

¹ Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483, ze zm., dalej: Konstytucja RP.

² T.j. Dz.U. 2022, poz. 902, dalej: u.d.i.p.

publicznej określa ustawodawca w art. 1 ust. 1 i art. 6 u.d.i.p. Zgodnie z art. 1 u.d.i.p. każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie. W literaturze słusznie dostrzeżono, że definicja ta zawiera błąd logiczny, ponieważ jedno pojęcie nieznane definiowane jest przez drugie, również o nieokreślonym zakresie znaczeniowym³. W art. 6 u.d.i.p. zawarty jest otwarty katalog z przykładowym wyliczeniem tych informacji.

W orzecznictwie sądów administracyjnych pojawiły się dwa sposoby określania pojęcia informacji publicznej. Według kryterium podmiotowego informacją publiczną w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej jest każda wiadomość wytworzona lub odnoszona do władz publicznych, a także wytworzona lub odnoszona do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa⁴. Jest to wyznacznik odwołujący się do treści art. 61 ust. 1 Konstytucji RP. Natomiast kryterium przedmiotowe oparte na art. 1 ust. 1 u.d.i.p. wskazuje, że przedmiotem informacji publicznej jest działalność wszystkich jej organów⁵.

Konstruując definicję pojęcia informacji publicznej, trzeba zatem posłużyć się łącznie kryteriami podmiotowymi i przedmiotowymi. Ten kierunek wykładni potwierdza najnowsze orzecznictwo sądowoadministracyjne. Informacją publiczną jest każda wiadomość wytworzona lub odnoszona do władz publicznych, a także wytworzona lub odnoszona do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa. Jest nią treść dokumentów wytworzonych przez organy władzy publicznej i podmioty niebędące organami administracji publicznej, treść wystąpień i ocen przez nie dokonywanych, niezależnie do jakiego podmiotu są one kierowane i jakiej sprawy dotyczą. Informację publiczną stanowi treść wszelkiego rodzaju dokumentów odnoszących się do organu wykonującego władzę publiczną lub innych podmiotów wykonujących zadania publiczne. Informacją publiczną będą nie tylko dokumenty bezpośrednio zredagowane i technicznie wytworzone przez taki podmiot, lecz także te, których podmiot zobowiązany używa do zrealizowania powierzonych mu prawem zadań. Bez znaczenia jest również to, w jaki sposób znalazły się one w posiadaniu organu. Ważne natomiast jest to, by dokumenty takie służyły realizowaniu zadań publicznych przez dany podmiot i odnosiły się do niego bezpośrednio. Innymi

³ M. Jaśkowska, *Pojęcie informacji publicznej i jej rodzaje*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2012, nr 3, s. 59.

⁴ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 października 2017 r., II SA/Wa 251/17, LEX nr 2373213.

⁵ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 10 października 2017 r., II SAB/OI 85/17, LEX nr 2395610. Szerzej zob. M. Bidziński, [w:] *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, red. M. Chmaj, Legalis.

słowy, dokumenty takie muszą wiązać się ze sferą faktów zaistniałych po stronie podmiotu zobowiązanego do udzielenia informacji publicznej. Informacją publiczną są zarówno treści dokumentów bezpośrednio przez nie wytworzonych, jak i te, których używają przy realizacji przewidzianych prawem zadań (w tym te, które tylko w części ich dotyczą), nawet gdy nie pochodzą wprost od nich⁶.

Zgodnie z definicją słownikową informacja to „powiadomienie o czymś, zakomunikowanie czegoś, wiadomość, wskazówka, pouczenie”⁷. W tym kontekście informacja publiczna odnosi się do sfery faktów, które to pojęcie należy rozumieć szeroko. Faktem będzie zatem każda czynność i każde zachowanie organu wykonującego zadania publiczne podjęte w zakresie wykonywania takiego zadania. Jak trafnie wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 15 grudnia 2021 r.⁸, pojęcie informacji publicznej należy odnosić zarówno do wszelkich faktów dotyczących spraw publicznych rozumianych jako działalność organów władzy publicznej, jak i do samorządów gospodarczych i zawodowych oraz do osób i jednostek organizacyjnych w zakresie wykonywania zadań władzy publicznej oraz gospodarowania mieniem publicznym, czyli mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa.

Z punktu widzenia praktyki stosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej istotne znaczenie ma podział informacji z uwagi na kryterium i warunki udostępniania. Zgodnie z treścią art. 3 ust 1 pkt 1 u.d.i.p. prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienia do uzyskania informacji publicznej, w tym uzyskania informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne. Z tego punktu widzenia wyróżnia się dwa podstawowe rodzaje informacji: proste i przetworzone.

Zwrot „informacja publiczna prosta” nie posiada swojej definicji legalnej, lecz wykształcił się w orzecznictwie sądów administracyjnych. Informacja prosta to taka, którą udostępnia się co do zasady w takim kształcie, w jakim dysponuje nią podmiot ją udostępniający. Informacją prostą jest informacja, której zasadnicza treść nie podlega działaniom modyfikacyjnym przed jej udostępnieniem⁹. Pojęcie informacji przetworzonej ujmowane jest w dwóch płaszczyznach. Jedno rozumienie przetworzenia uwzględnia aspekt jakościowy zmian wprowadzanych w odniesieniu do informacji prostych, a drugie zwraca uwagę na aspekt techniczny i ilościowy, traktując przetworzenie informacji prostych w kategoriach

⁶ Wyrok NSA z dnia 13 kwietnia 2022 r., III OSK 4495/21, LEX nr 3333333.

⁷ *Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, t. 1, Warszawa 1981, s. 788.

⁸ III OSK 4266/21, LEX nr 3326032. Podobnie również: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 28 lutego 2018 r., II SAB/Po 153/17, LEX nr 2479969; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 lutego 2018 r., II SAB/Po 206/17, LEX nr 2458255.

⁹ Wyrok NSA z dnia 3 listopada 2009 r., I OSK 735/09, LEX nr 588800; P. Szustakiewicz, [w:] *Dostęp do informacji publicznej. Praktyczne wskazówki w świetle obowiązujących przepisów i orzecznictwa*, red. P. Szustakiewicz, Warszawa 2014, s. 45.

czynności, jakim muszą zostać poddane, aby uzyskać dane podlegające udostępnieniu. W pierwszym rozumieniu informacja przetworzona to informacja jakościowo nowa, nieistniejąca dotychczas w ostatecznej treści i postaci, jej wytworzenie wymaga podjęcia przez podmiot zobowiązany określonych czynności analitycznych, porządkujących w odniesieniu do posiadanego zbioru danych. Przetworzeniem jest zebranie, często na podstawie różnych kryteriów, informacji prostych i ich następne zanalizowanie, zredagowanie, opracowanie w postaci nowego dokumentu i nowej informacji o treści, która do tej pory w takiej postaci nie istniała. Drugie rozumienie informacji przetworzonej dotyczy przypadków, gdy żądanie udostępnienia istniejącej informacji publicznej ma taki zakres i rozmiar, że wymaga od podmiotu zobowiązanego podjęcia działań poza zakresem jego rutynowych czynności, a nakierowanych na przygotowanie żądanej informacji i nadania jej formy umożliwiającej udostępnienie, albowiem proste udostępnienie w formie posiadanej przez podmiot zobowiązany nie jest możliwe. W tym drugim rozumieniu suma informacji prostych, w zależności od nakładu koniecznej pracy i środków wiążących się z ich wyselekcjonowaniem i przygotowaniem, może być traktowana jako informacja przetworzona¹⁰. Podkreśla się, że ustalenie charakteru wnioskowanej informacji – prostej czy przetworzonej – wymaga uwzględnienia okoliczności danego przypadku i ich oceny przez pryzmat zakresu i rodzaju czynności koniecznych do przygotowania informacji o treści i zakresie żądanym przez wnioskodawcę¹¹.

Prawo do informacji prostej przysługuje każdemu, bez względu na posiadany interes prawny lub faktyczny. Od osoby żądającej tego rodzaju informacji organ nie może żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego; udzielenie informacji jest czynnością materialno-techniczną, informacja powinna zostać udzielona bezzwłocznie i bez opłat, przy uwzględnieniu ograniczeń, o których mowa w art. 5 u.d.i.p.¹². W razie kwalifikacji żądanej informacji jako przetworzonej rozpatrzenie wniosku każdorazowo wymaga uprzedniej weryfikacji istnienia po stronie wnioskodawcy szczególnego interesu publicznego jako określonego w art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. warunku uzyskania dostępu do tego rodzaju informacji publicznej. W ramach tej weryfikacji organ zobowiązany jest wezwać wnioskodawcę do wykazania szczególnego interesu publicznego, albowiem ten – składając wniosek – może nie mieć świadomości, że żąda informacji przetworzonej. Dopiero po dokonaniu weryfikacji spełnienia przesłanki szczególnego interesu

¹⁰ Wyrok NSA z dnia 18 maja 2020 r., I OSK 4369/18, LEX nr 3025429; wyrok NSA z dnia 3 grudnia 2021 r., III OSK 4438/21, LEX nr 3305143; wyrok NSA z dnia 21 października 2016 r., I OSK 412/15, LEX nr 2143033.

¹¹ Wyrok NSA z dnia 17 września 2020 r., I OSK 396/20, LEX nr 3054764.

¹² Szerzej zob. M. Szejnkowska, B. Kędzierska, *Dostęp do informacji publicznej jako konieczny warunek do realizacji idei społeczeństwa informacyjnego*, „Ekonomiczne Problemy Usług” 2011, nr 67, s. 120–121.

publicznego, w zależności od jej wyniku, adresat wniosku zobowiązany jest udostępnić żadaną informację publiczną po jej uprzednim przetworzeniu bądź odmówić jej udostępnienia w drodze decyzji wydanej na zasadzie art. 16 ust. 1 u.d.i.p.¹³.

W orzecznictwie i w literaturze wskazuje się również na warunki, które powinien spełniać wniosek, aby informacja mogła zostać udzielona. Wniosek powinien dotyczyć: 1) informacji rozumianej jako czynności lub zachowania podmiotu wykonującego zadania publiczne podejmowane w zakresie wykonywania takiego zadania; 2) informacji istniejącej i znajdującej się w posiadaniu podmiotu zobowiązanego do jej udzielenia; 3) informacji w zakresie spraw publicznych rozumianych jako przejaw działalności podmiotów wskazanych w Konstytucji RP w jej rozumieniu wynikającym z unormowań Konstytucji RP, tj. takiej aktywności tych podmiotów, która ukierunkowana jest na wypełnianie określonych zadań publicznych i realizowanie określonych interesów i celów publicznych¹⁴.

Ostatnie dziesięciolecie praktyki stosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej pokazało jednak, że samo posługiwanie się pojęciem informacji prostej i przetworzonej, wzbogacone bogatym orzecznictwem sądów administracyjnych, dotyczącym szczególnej istotności dla interesu publicznego, jako koniecznej przesłanki uzyskania informacji publicznej przetworzonej, stało się niewystarczające.

W orzecznictwie sądów administracyjnych pojawiło się mianowicie pojęcie nadużycia prawa do informacji publicznej, niebędące terminem ustawowym, lecz pojęciem wyprowadzonym z celów ustawy o dostępie do informacji publicznej i jej założeń aksjologicznych. Jest ono zatem rezultatem wykładni celowościowej.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 23 listopada 2016 r.¹⁵, podejmując się zadania wyjaśnienia, czym jest nadużycie prawa dostępu do informacji publicznej, wskazał, że polega ono „na próbie skorzystania z tej instytucji dla osiągnięcia celu innego niż troska o dobro publiczne, jakim jest prawo do przejrzystego państwa i jego struktur, przestrzeganie prawa przez podmioty życia publicznego, jawność działania administracji i innych organów władzy publicznej”. Podobne stanowisko zajął w wyroku z dnia 4 grudnia 2019 r.¹⁶, gdzie odwołując się także do celu ustawy o dostępie do informacji publicznej, podkreślił jej służalczy charakter wobec „uniwersalnego dobra powszechnego związanego z funkcjonowaniem publicznych instytucji”. Sąd zauważył przy tym, że chociaż ustawa o dostępie do informacji publicznej nie uprawnia do badania intencji wnioskodawcy,

¹³ Wyrok NSA z dnia 30 marca 2011 r., I OSK 3/11, LEX nr 1079760; wyrok WSA w Lublinie z dnia 16 września 2021 r., II SA/Lu 36/21, LEX nr 3289546; wyrok WSA w Kielcach z dnia 9 kwietnia 2021 r., II SA/Ke 1042/20, LEX nr 3190153.

¹⁴ Wyrok NSA z dnia 19 grudnia 2017 r., I OSK 1003/17, LEX nr 2424529; K. Karsznicki, *Kryteria dostępu do informacji publicznej*, „Prokuratura i Prawo” 2015, nr 11, s. 120–121.

¹⁵ I OSK 1601/15, LEX nr 2177183.

¹⁶ I OSK 997/1, LEX nr 2774533.

to jednak „nie może być wykorzystywana do pozyskiwania wszelkich informacji w celach stanowiących zaprzeczenie jej idei”.

Z nadużyciem prawa do informacji publicznej będziemy mieć do czynienia w sytuacji jego wykorzystania w sposób sprzeczny z jego celem i funkcją, co sprawia, że „zachowanie, które formalnie zgodne jest z literą prawa, lecz sprzeciwia się jej sensowi, nie może zasługiwać na ochronę”¹⁷. Koncepcja nadużycia będzie pojawiać się zatem w kontekście konkretnych stanów faktycznych, poddanych kontroli sądów administracyjnych.

Analiza orzecznictwa sądowo-administracyjnego pozwala na wyodrębnienie następujących sytuacji, które mogą zostać zakwalifikowane jako nadużycie prawa do informacji publicznej:

- pozyskiwanie informacji wyłącznie do celów prywatnych,
- pozyskiwanie informacji wyłącznie w celu zdobycia informacji o określonej osobie fizycznej (wniosek *ad personam*),
- pozyskiwanie informacji w celu zakłócenia funkcjonowania organu,
- nadużycie uprawnień procesowych, w tym inicjowanie postępowania dostępowego w celach fiskalnych.

Sądy administracyjne wielokrotnie wskazywały, że podstawą zakwalifikowania żądanej informacji jako publicznej jest to, że musi ona dotyczyć sprawy publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p. Jak podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 11 maja 2017 r.¹⁸, „przedmiotem takiej informacji jest problem lub kwestie, które mają znaczenie dla większej ilości osób czy grup obywateli lub też są ważne z punktu widzenia poprawności funkcjonowania organów państwa”. *A contrario* zatem w wyroku tym Sąd stwierdza, że informacja pozyskiwana w celu „zaspokajania indywidualnych (prywatnych) potrzeb, w postaci uzyskiwania informacji dotyczących wprawdzie kwestii publicznych, lecz przeznaczonych dla celów handlowych, edukacyjnych, zawodowych czy też na potrzeby toczących się postępowań sądowych”, nie będzie informacją publiczną. Sąd w tej sprawie ustalił, że rzeczywistą intencją wnioskodawcy – w oparciu o zebrany w sprawie materiał dowodowy – było zaspokojenie indywidualnych jego potrzeb w ramach niewątpliwie istniejącego między nim a organem (tu: szkołą) prywatnego konfliktu, a dodatkowo wywołanie dyskomfortu i poczucia zagrożenia u nauczyciela, o którym wnioskodawca żąda informacji. Podobne stanowisko znajdujemy w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 grudnia 2019 r.¹⁹, w którym z kolei uznał, że informacje dotyczące kwestii spornych powstałych na tle wykonywania umowy cywilnoprawnej nie są informacją publiczną. Ten kierunek interpretacji podzielił także Wojewódzki Sąd Administracyjny

¹⁷ Postanowienie NSA z dnia 16 października 2015 r., I OSK 1992/14, LEX nr 1975884.

¹⁸ I OSK 2777/16, LEX nr 2306849.

¹⁹ I OSK 997/18, LEX nr 2774533.

w Gdańsku w wyroku z dnia 22 września 2021 r.²⁰, uznając, że „konstrukcja nadużycia prawa do informacji publicznej pojawia się właśnie w kontekście wykorzystania dla celów gospodarczych, zawodowych lub na potrzeby prowadzenia indywidualnych sporów prawnych, wykorzystania dla szykanowania osób piastujących funkcje publiczne, do pozyskiwania informacji o tych osobach nie w celu społecznej kontroli, lecz dla prowadzenia sporów osobistych, zaspokojenia prywatnych animozji”. Jak słusznie Sąd ten zauważył, bogactwo sytuacji i motywów, które pojawiają się w praktyce, pozwalając uznać daną informację za pozyskiwaną wyłącznie do celów prywatnych, sprawia, że stworzenie tu jakiegokolwiek katalogu zamkniętego skazane jest na niepowodzenie.

Z aspektem zdobywania informacji wyłącznie dla celów prywatnych powiązane jest pozyskiwanie informacji o określonej osobie fizycznej. Orzecznictwo kwalifikuje taki wniosek o udzielenie informacji jako wniosek *ad personam*, dotyczący informacji o konkretnej osobie, często wskazanej z imienia nazwiska lub zindywidualizowanej w inny sposób, służący pozyskaniu przez wnioskodawcę wiedzy o tej właśnie osobie. Tym samym – jak wyjaśnił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 18 września 2018 r.²¹ – „celem dążenia do uzyskania tej informacji publicznej jest podmiot indywidualny – osoba fizyczna, a nie sfera działalności organu władzy publicznej, innych podmiotów zobowiązanych do udzielenia informacji publicznej lub działalności osoby pełniącej funkcję publiczną”.

Za informację *ad personam*, niestanowiącą informacji publicznej, w orzecznictwie sądów administracyjnych uznaje się żądanie udzielenia informacji publicznej o ilości i wysokości poszczególnych nagród finansowych wypłaconych konkretnej osobie²² czy też wszystkich pracowników danego urzędu, ale oznaczonych z imienia i nazwiska²³. Dotyczyć to będzie także żądania ujawnienia oceny okresowej, stanowiącej część akt osobowych pracownika²⁴. Podobnie traktowana jest informacja dotycząca składników wynagrodzenia poszczególnych osób, gdyż – jak wyjaśnił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 19 grudnia 2017 r.²⁵ – „dla uzyskania informacji o sposobie i wysokości wydatkowania finansów publicznych nie jest konieczna znajomość poszczególnych składników wynagrodzenia konkretnych osób”. Wnioskiem *ad personam* będzie także wniosek o informację dotyczącą sytuacji prawnej konkretnej osoby związanej z ponoszoną przez nią odpowiedzialnością dyscyplinarną lub karną. Wniosek taki nie

²⁰ II SAB/Gd 76/21, LEX nr 3228201.

²¹ I OSK 2434/16, LEX nr 2601726.

²² Wyrok NSA z dnia 14 września 2010 r., I OSK 1035/10, LEX nr 744914.

²³ Wyrok NSA z dnia 18 września 2018 r., I OSK 2434/16, LEX nr 2601726; wyrok NSA z dnia 19 grudnia 2017 r., I OSK 1380/17, LEX nr 2454682.

²⁴ Wyrok NSA z dnia 18 września 2018 r., I OSK 2434/16, LEX nr 2601726.

²⁵ I OSK 1380/17, LEX nr 2454682.

jest bowiem w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, dokonanej w wyroku z dnia 19 czerwca 2020 r.²⁶, wnioskiem mającym na celu uzyskanie wiedzy o mechanizmach charakteryzujących działalność jego adresata w zakresie wykonywanych przez niego zadań publicznych. Jak podkreślił Sąd w powołanym wyroku, „dla uzyskania informacji o tego rodzaju mechanizmach nie jest konieczna wiedza o tym, czy wobec konkretnej osoby toczyło się postępowanie w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej czy też jaki był przebieg tego postępowania w indywidualnych sprawach poszczególnych osób”²⁷.

W tym kontekście informacją publiczną będzie zatem co zasady informacja niespersonifikowana, chyba że dana osoba pełni funkcję publiczną – jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 18 września 2018 r.²⁸, wtedy „ujawnieniu podlegać będzie tylko taki zakres informacji, w jakim osoba ta sprawuje funkcje publiczne”.

Kolejnym przypadkiem kwalifikowanym w orzecznictwie sądowym jako nadużycie prawa do informacji publicznej jest jej pozyskiwanie w celu zakłócenia funkcjonowania organu. O nadużyciu prawa do informacji publicznej decyduje ilość i notoryczność składanych wniosków o udzielenie informacji publicznej, a także ich treść, w oparciu o którą można odczytać faktyczną intencję wnioskodawcy, jaką jest czynienie uciążliwości podmiotowi, do którego wniosek jest kierowany. Trafnie ujął to Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 31 lipca 2014 r.²⁹, w uzasadnieniu którego czytamy: „Poprzez nadużywanie prawa do informacji można bowiem skutecznie paraliżować działanie organów administracji publicznej. Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu z urzędu znana jest bardzo znaczna liczba wniosków, skarg i zażaleń składanych przez skarżącego do organu, a także liczba skarg kierowanych do sądów administracyjnych I instancji, a następnie środków odwoławczych od wydawanych przez ten Sąd orzeczeń”. Podobną interpretację przyjął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 30 czerwca 2021 r.³⁰, stwierdzając, że „z żadnych przepisów nie wynika liczba zagadnień, które mogą stać się przedmiotem zapytania do zobowiązanego organu. Tym niemniej musi to być taka ilość, która z jednej strony pozwala wnioskodawcy uzyskać informacje w interesującej go sprawie publicznej, z drugiej jednak nie prowadzi do paraliżu jednostki obsługującej organ zobowiązany do udzielenia informacji. W sytuacji gdy wnioskodawca nadużywa swojego prawa do uzyskania informacji publicznej, zakłóca tym samym normalny tok pracy podmiotu zobowiązanego i utrudnia realizację zadań, jakie zostały mu powierzone

²⁶ I OSK 1855/19, LEX nr 3040658.

²⁷ Por. wyrok NSA z dnia 6 grudnia 2019 r., I OSK 3429/18, LEX nr 2764670; wyrok NSA z dnia 14 września 2010 r., I OSK 1035/10, LEX nr 744914.

²⁸ I OSK 2434/16, LEX nr 2601726.

²⁹ I OSK 9/14, LEX nr 2006689.

³⁰ II SAB/Sz 122/20, LEX nr 3218184.

w interesie ogólnym³¹. Uznanie przy tym, że w konkretnej sytuacji dochodzi do nadużycia prawa, musi wynikać z całokształtu oceny akt sprawy, a jedną z przesłanek może być treść i ilość złożonych wniosków, a także składanie ich jednorazowo większymi partiami³¹.

Nadużyciu prawa do informacji publicznej może towarzyszyć nadużycie uprawnień procesowych, w tym inicjowanie postępowania dostępowego w celach fiskalnych. Na problem ten zwrócił uwagę Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 31 lipca 2014 r.³², w którym podkreślił, że „z urzędu znana jest [mu] bardzo znaczna liczba wniosków, skarg i zażaleń składanych przez skarżącego do organu, a także liczba skarg kierowanych do sądów administracyjnych I instancji, a następnie środków odwoławczych od wydawanych przez ten Sąd orzeczeń. Powoduje to sytuację, w której skarżący w ewidentny sposób nadużywa przysługujących mu uprawnień wynikających z ustawy o dostępie do informacji publicznej, a także uprawnień procesowych wynikających m.in. z art. 149 § 1 i 2 p.p.s.a.”³³. Na wykorzystywanie instytucji prawa do informacji publicznej w innym celu niż troska o dobro publiczne zwrócił uwagę także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 19 listopada 2020 r.³⁴, dostrzegając w okolicznościach faktycznych sprawy ewidentne wyczekiwanie skarżącego na opóźnienie w działaniu organu tylko po to, by natychmiast złożyć skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Z kolei w wyroku z dnia 27 kwietnia 2020 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie³⁵ uznał wprawdzie, że żądana informacja jest informacją publiczną, ale stwierdził jednocześnie, iż doszło do naruszenia zarówno przez stronę, jak i przez jej pełnomocnika uprawnień procesowych, co w konsekwencji stało się uzasadnieniem dla odstąpienia przez Sąd od zasądzenia zwrotu kosztów zastępstwa procesowego dla fachowego pełnomocnika skarżącego. W okolicznościach faktycznych sprawy Sąd ustalił bowiem, że skarżący formułował liczne, tożsame przedmiotowo wnioski do adresatów w całym kraju, a następnie – w wyniku nieznacznej beczynności – skargi do wojewódzkich sądów administracyjnych, także tożsamej treści. Przy tego typu skargach Sąd ocenił wysiłek intelektualny fachowego pełnomocnika jako niewielki, nieuzasadniający zasądzenia kosztów zastępstwa procesowego. Wniosek o zasądzenie kosztów postępowania, choć prawnie dopuszczalny, stanowił – zdaniem sądu orzekającego – „przejaw nieumiarkowanego korzystania z prawa”.

Zaprezentowany przegląd orzecznictwa sądów administracyjnych, dokonany na tle przyjętych rozwiązań ustawowych, pozwala jednoznacznie uznać

³¹ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 listopada 2020 r., II SAB/Po 72/20, LEX nr 3092547.

³² I OSK 9/14, LEX nr 2006689.

³³ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. 2022, poz. 329).

³⁴ II SAB/Po 72/20, LEX nr 3092547.

³⁵ II SAB/Wa 14/20, LEX nr 3065195.

konstrukcję nadużycia prawa do informacji publicznej za wytwór praktyki stosowania prawa. Tym samym jest ona efektem wykładni celowościowej, co samo przez się nakazuje podchodzić do niej z dużą ostrożnością, by nie stała się formą ograniczenia wartości i praw nadrzędnych wynikających z art. 61 Konstytucji RP. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 30 listopada 2021 r.³⁶ podkreślił, że właśnie z uwagi na pozaustawowy charakter tej koncepcji jej zastosowanie, sprowadzające się w istocie do odmowy udzielenia informacji, może nastąpić tylko wyjątkowo. W każdym przypadku – jak zauważył z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 19 listopada 2020 r.³⁷ – zachowanie wnioskodawcy powinno zostać poddane indywidualnej ocenie „nie tylko w kontekście uprawnienia do uzyskania takiej informacji, ale w konkretnych sytuacjach również przy uwzględnieniu nadrzędnych wobec niego zasad i wartości”. Ciężar dowodu, że w okolicznościach danego stanu faktycznego mamy do czynienia z nadużyciem prawa do informacji, spoczywa więc na organie, który w ramach postępowania dostępowego skorzysta z tej instytucji, zwłaszcza że konsekwencje jej zastosowania są daleko idące. W orzecznictwie dominuje bowiem pogląd, że 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. W konsekwencji postępowanie dostępowe powinno zostać zakończone zwykłym pismem jako czynnością materialno-techniczną, informującym o niepublicznym charakterze informacji ze względu na nadużycie prawa³⁸. Kontrola sądowa, zainicjowana w takiej sytuacji, może być jedynie rezultatem skargi na bezczynność organu³⁹.

Brak ustawowej regulacji instytucji, podkreślany wielokrotnie w orzecznictwie sądów administracyjnych, staje się siłą rzeczy niebezpieczny, gdyż stwarza luz decyzyjny, skutkujący z kolei nadużywaniem jej przez podmioty zobowiązane w świetle ustawy do udzielenia informacji publicznej. Problem ten dostrzegł

³⁶ III OSK 4340/21, LEX nr 3263648.

³⁷ II SAB/Po 72/20, LEX nr 3092547.

³⁸ K. Pawlik, *Kwalifikacja informacji a nadużycie prawa do informacji publicznej*, „Radca Prawny w Administracji” 2022, nr 1, s. 36–37. Por. wyrok NSA z dnia 14 lipca 2020 r., I OSK 2817/19, LEX nr 3034920; wyrok NSA z dnia 25 września 2020 r., I OSK 404/20, CBOSA; wyrok NSA z dnia 28 lipca 2021 r., III OSK 3943/21, LEX nr 3207221; wyrok NSA z dnia 17 listopada 2021 r., III OSK 4362/21, LEX nr 3264255. Według odosobnionego poglądu w przypadku nadużycia prawa do informacji publicznej żądana informacja nie przestaje być informacją publiczną, a zatem organ powinien wydać decyzję o odmowie udzielenia informacji publicznej, działając w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej (tak wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 grudnia 2021 r., II SAB/Po 100/21, LEX nr 3278260).

³⁹ Por. P. Szustakiewicz, *Rażąca bezczynność i przewlekłość postępowania w sprawach z zakresu dostępu do informacji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 1–2, s. 151–158.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 22 września 2021 r.⁴⁰, odcinając się od linii orzeczniczej Naczelnego Sądu Administracyjnego w zakresie nadużycia prawa do informacji publicznej i stwierdzając, że „o ile *de lege ferenda* (czyli w kontekście przyszłych zmian prawa) powinno się zastanowić nad rozwiązaniami legislacyjnymi, które postawią tamę nadużywaniu prawa do informacji publicznej przez nękanie podmiotów zobowiązanych, to w świetle obowiązującego prawa organy działające na jego podstawie same nie mogą odstąpić od stosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej”.

Wydaje się jednak, że praktyka stosowania prawa, mająca odzwierciedlenie w wyraźnej linii orzeczniczej sądów administracyjnych, nie pozwala już na odcięcie się od koncepcji nadużycia prawa do informacji publicznej jako niemającej oparcia w rozwiązaniach ustawowych. Wskazuje się jednak, że wobec realnych stanów faktycznych, z którymi przyszło się mierzyć sądom administracyjnym, zasadne staje się rozważenie ustawowego uregulowania instytucji nadużycia prawa do informacji publicznej, mieszczącej się przecież w znanej już w prawie rzymskim koncepcji nadużywania prawa, która jest obecna chociażby we współczesnej cywilistyce (art. 5 Kodeksu cywilnego⁴¹)⁴².

BIBLIOGRAFIA

LITERATURA

- Bagińska E., Wałachowska M., *Nadużycie prawa podmiotowego a dochodzenie roszczenia o zadośćuczynienie pieniężne z tytułu śmierci osoby bliskiej*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 2014, nr 1.
- Bidziński M., [w:] *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, red. M. Chmaj, Legalis.
- Jaśkowska M., *Pojęcie informacji publicznej i jej rodzaje*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2012, nr 3.
- Karsznicki K., *Kryteria dostępu do informacji publicznej*, „Prokuratura i Prawo” 2015, nr 11.
- Pawlik K., *Kwalifikacja informacji a nadużycie prawa do informacji publicznej*, „Radca Prawny w Administracji” 2022, nr 1.
- Szustakiewicz P., [w:] *Dostęp do informacji publicznej. Praktyczne wskazówki w świetle obowiązujących przepisów i orzecznictwa*, red. P. Szustakiewicz, Warszawa 2014.
- Szustakiewicz P., *Rażąca bezczynność i przewlekłość postępowania w sprawach z zakresu dostępu do informacji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 1–2.
- Szwejkowska M., Kędzierska B., *Dostęp do informacji publicznej jako konieczny warunek do realizacji idei społeczeństwa informacyjnego*, „Ekonomiczne Problemy Usług” 2011, nr 67.
- Szymczak M. (red.), *Słownik języka polskiego*, t. 1, Warszawa 1981.

AKTY PRAWNE

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483, ze zm.).
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. 2020, poz. 1740, ze zm.).

⁴⁰ II SAB/Gd 76/21, LEX nr 3228201.

⁴¹ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. 2020, poz. 1740, ze zm.).

⁴² Por. E. Bagińska, M. Wałachowska, *Nadużycie prawa podmiotowego a dochodzenie roszczenia o zadośćuczynienie pieniężne z tytułu śmierci osoby bliskiej*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 2014, nr 1, s. 9–11.

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. 2022, poz. 902).
Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. 2022, poz. 329).

ORZECZNICTWO

Postanowienie NSA z dnia 16 października 2015 r., I OSK 1992/14, LEX nr 1975884.
Wyrok NSA z dnia 3 listopada 2009 r., I OSK 735/09, LEX nr 588800.
Wyrok NSA z dnia 14 września 2010 r., I OSK 1035/10, LEX nr 744914.
Wyrok NSA z dnia 30 marca 2011 r., I OSK 3/11, LEX nr 1079760.
Wyrok NSA z dnia 31 lipca 2014 r., I OSK 9/14, LEX nr 2006689.
Wyrok NSA z dnia 21 października 2016 r., I OSK 412/15, LEX nr 2143033.
Wyrok NSA z dnia 23 listopada 2016 r., I OSK 1601/15, LEX nr 2177183.
Wyrok NSA z dnia 11 maja 2017 r., I OSK 2777/16, LEX nr 2306849.
Wyrok NSA z dnia 19 grudnia 2017 r., I OSK 1003/17, LEX nr 2424529.
Wyrok NSA z dnia 19 grudnia 2017 r., I OSK 1380/17, LEX nr 2454682.
Wyrok NSA z dnia 18 września 2018 r., I OSK 2434/16, LEX nr 2601726.
Wyrok NSA z dnia 4 grudnia 2019 r., I OSK 997/18, LEX nr 2774533.
Wyrok NSA z dnia 6 grudnia 2019 r., I OSK 3429/18, LEX nr 2764670.
Wyrok NSA z dnia 18 maja 2020 r., I OSK 4369/18, LEX nr 3025429.
Wyrok NSA z dnia 19 czerwca 2020 r., I OSK 1855/19, LEX nr 3040658.
Wyrok NSA z dnia 14 lipca 2020 r., I OSK 2817/19, LEX nr 3034920.
Wyrok NSA z dnia 17 września 2020 r., I OSK 396/20, LEX nr 3054764.
Wyrok NSA z dnia 25 września 2020 r., I OSK 404/20, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 28 lipca 2021 r., III OSK 3943/21, LEX nr 3207221.
Wyrok NSA z dnia 17 listopada 2021 r., III OSK 4362/21, LEX nr 3264255.
Wyrok NSA z dnia 30 listopada 2021 r., III OSK 4340/21, LEX nr 3263648.
Wyrok NSA z dnia 3 grudnia 2021 r., III OSK 4438/21, LEX nr 3305143.
Wyrok NSA z dnia 15 grudnia 2021 r., III OSK 4266/21, LEX nr 3326032.
Wyrok NSA z dnia 13 kwietnia 2022 r., III OSK 4495/21, LEX nr 3333333.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 października 2017 r., II SA/Wa 251/17, LEX nr 2373213.
Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 10 października 2017 r., II SAB/Ol 85/17, LEX nr 2395610.
Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 lutego 2018 r., II SAB/Po 206/17, LEX nr 2458255.
Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 28 lutego 2018 r., II SAB/Po 153/17, LEX nr 2479969.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 kwietnia 2020 r., II SAB/Wa 14/20, LEX nr 3065195.
Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 listopada 2020 r., II SAB/Po 72/20, LEX nr 3092547.
Wyrok WSA w Kielcach z dnia 9 kwietnia 2021 r., II SA/Ke 1042/20, LEX nr 3190153.
Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 30 czerwca 2021 r., II SAB/Sz 122/20, LEX nr 3218184.
Wyrok WSA w Lublinie z dnia 16 września 2021 r., II SA/Lu 36/21, LEX nr 3289546.
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 22 września 2021 r., II SAB/Gd 76/21, LEX nr 3228201.
Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 grudnia 2021 r., II SAB/Po 100/21, LEX nr 3278260.

ABSTRACT

Both the Constitution of the Republic of Poland and the Act of 6 September 2001 on Access to Public Information guarantee everyone wide access to any information on public matters, in principle, regardless of the purpose pursued by submitting the application for public information. Under the provisions of this Act, the entity providing public information is entitled to examine the interest of the applicant only in the case of processed public information, i.e. information for the production of which it is necessary to carry out certain activities on the information already held by

the authority, i.e. when we are dealing with the preparation of information in a way “specially” for the applicant, according to the assumptions, criteria, etc. provided by him. Case law of administrative courts, however, going beyond the scope of the Act and reaching its axiological assumptions, created the concept of abuse of the right to public information. It has already become permanently present in the practice of applying the Act on Access to Public Information, and in fact boils down to examining the applicant’s intentions despite the lack of an express statutory authorization to do so. The article aims to discuss the concept of abuse of the right to information against the background of constitutional and statutory solutions and to attempt to define it on the basis of real factual situations in which it can be applied. The implementation of this task is supported by the analysis of the case law of administrative courts.

Keywords: public information; processed public information; application for public information; abuse of the right to public information

ABSTRAKT

Zarówno Konstytucja RP, jak i ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej gwarantują każdemu szeroki dostęp do każdej informacji o sprawach publicznych, co do zasady bez względu na cel, jakim się kierował, składając wniosek o udzielenie informacji publicznej. Na gruncie przepisów ustawy podmiot udostępniający informację publiczną jest uprawniony do badania interesu wnioskodawcy jedynie w przypadku informacji publicznej przetworzonej, a zatem informacji, dla wytworzenia której niezbędne jest przeprowadzenie pewnych działań na posiadanych już przez organ informacjach, tj. gdy mamy do czynienia z przygotowaniem informacji niejako „specjalnie” dla wnioskodawcy, według podanych przez niego założeń, kryteriów itp. Orzecznictwo sądów administracyjnych, wychodząc jednak poza ramy ustawy i sięgając do jej założeń aksjologicznych, stworzyło koncepcję nadużycia prawa do informacji publicznej. Stała się ona już na stałe obecna w praktyce stosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej, a sprowadza się w istocie do badania intencji wnioskodawcy pomimo braku ku temu wyraźnego upoważnienia ustawowego. Celem artykułu jest omówienie koncepcji nadużycia prawa do informacji na tle rozwiązań konstytucyjnych i ustawowych oraz podjęcie próby jej zdefiniowania na gruncie realnych sytuacji faktycznych, w których może znaleźć zastosowanie. Realizacji tego zadania służy analiza orzecznictwa sądów administracyjnych.

Słowa kluczowe: informacja publiczna; informacja publiczna przetworzona; wniosek o udzielenie informacji publicznej; nadużycie prawa do informacji publicznej