

NADUŻYCIE PRAWA DOSTĘPU DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

JAROSŁAW KONIECZNY*

WSTĘP

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 902, dalej: u.d.i.p.), nie określa granic korzystania z prawa dostępu do tej informacji. Literalne brzmienie u.d.i.p. konstruujące prawo dostępu do informacji publicznej jako publiczne prawo podmiotowe powodowało, że sam wniosek o udostępnienie informacji uznawanej za informację publiczną pociągał za sobą konieczność jej udzielenia w każdej sytuacji. W konsekwencji korzystanie z prawa dostępu do informacji publicznej często może służyć realizacji celów niezgodnych z założeniami u.d.i.p., Konstytucji RP i całego systemu prawa.

Zasadniczą przyczyną nadużywania prawa dostępu do informacji publicznej jest szeroka konstrukcja tego uprawnienia¹. Do nadużywania przedmiotowego prawa zachęca też charakter informacji publicznej, która często sama w sobie ma walory gospodarcze, w powiązaniu z łatwością dostępu do niej gwarantowaną przepisami u.d.i.p.²

W odpowiedzi na to zjawisko w orzecznictwie została wypracowana koncepcja nadużycia prawa dostępu do informacji publicznej. Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie (w tym w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego) zdaje się dominować pogląd, że prawo dostępu do informacji publicznej nie ma charakteru absolutnego³ i należy dopuścić możliwość stosowania konstrukcji nadużycia prawa dostępu do informacji publicznej.

* radca prawny w Okręgowej Izbie Radców Prawnych w Warszawie, uczestnik seminarium doktoranckiego nauk prawnych Wydziału Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego, e-mail: j_konieczny@op.pl, ORCID: 0009-0009-3120-3330

¹ J. Parchomiuk, *Nadużycie prawa w prawie administracyjnym*, Warszawa 2018.

² *Ibidem*; J. Drachal, *Prawo do informacji publicznej w świetle wykładni funkcjonalnej* [w:] J. Góral, R. Hauser, J. Trzeciński (red.), *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, Warszawa 2005, s. 147 s. 149; *idem*, *Zagadnienia sądowej ochrony prawa do informacji*, ZNSA 2010, z. 5–6, s. 102–103.

³ Wyrok NSA z dnia 5 listopada 2021 r., III OSK 4123/21.

Uzasadnieniem omawianej koncepcji była potrzeba zapobieżenia korzystania z prawa dostępu do informacji publicznej służącego realizacji celów niezgodnych z u.d.i.p. i takiego ukształtowania zakresu obowiązku informacyjnego państwa, który będzie zapewniać równowagę między korzyściami wynikającymi z zapewnienia dostępu do informacji a szeroko rozumianymi kosztami, jakie muszą ponieść w celu jego realizacji podmioty zobowiązane⁴.

Od strony aksjologicznej nadużywanie prawa dostępu do informacji zostało uznane za postępowanie, które nie może być zaakceptowane i nie może zasługiwać na ochronę prawną – szczególnie jeśli miałyby skutkować zagrożeniem prawa dostępu do informacji podmiotów korzystających z niego w sposób zgodny z założeniami i celami systemu prawa, np. przejawiającym się w opóźnieniu rozpatrywania ich wniosków na skutek zaangażowania personelu, sił i środków organu w prace nad wnioskami, przy których dochodzi do nadużycia prawa⁵.

W doktrynie i orzecznictwie nadużycie prawa dostępu do informacji publicznej jest najczęściej definiowane jako próba korzystania z tej instytucji „dla osiągnięcia celu innego aniżeli troska i dobro publiczne, jakim jest prawo do przejrzystego państwa, jego struktur, przestrzeganie prawa przez podmioty życia publicznego, jawność administracji i innych organów”⁶. Zwraca się również uwagę, że nadużycie prawa podmiotowego do informacji publicznej zazwyczaj ma miejsce, gdy żądana informacja ma znaczenie wyłącznie indywidualne, będąc istotną tylko z perspektywy wnioskodawcy i niemającą znaczenia dla większej liczby osób⁷. Prawo dostępu do informacji publicznej nie powinno służyć zaspokajaniu osobistej ciekawości wnioskodawcy lub załatwieniu jego osobistych interesów⁸.

Warto przywołać również określenie nadużycia prawa do informacji publicznej jako powoływanie się na jawność życia publicznego, aby „podejmować działania niezgodne z prawem (nie na podstawie i w granicach prawa), godzące w sprawność i rzetelność funkcjonowania instytucji publicznych, a także ukierunkowane na nieposzanowanie przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka bądź pozyskiwanie, gromadzenie i udostępnianie innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym”⁹.

Można spotkać również definicję negatywną, zgodnie z którą dostęp do informacji publicznej nie powinien służyć celom możliwym do osiągnięcia innym sposobem,

⁴ Wyrok NSA z dnia 30 sierpnia 2012 r., I OSK 799/12.

⁵ Wyrok NSA z dnia 9 listopada 2021 r., III OSK 3907/21; A. Piskorz-Ryń, *Nadużywanie prawa do informacji publicznej – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Kontrola Państwowa” 2008, nr 6.

⁶ Wyrok NSA z dnia 20 października 2022 r., III OSK 5882/21; J. Drachal, *Prawo do informacji publicznej w świetle wykładni funkcjonalnej* [w:] J. Góral, R. Hauser, J. Trzciniński (red.), *Sądowictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, Warszawa 2005, s. 146–147; tak też Wyrok NSA z dnia 26 stycznia 2023 r., III OSK 7265/21; wyrok NSA z dnia 16 października 2015 r., I OSK 1992/14; wyrok NSA z dnia 23 listopada 2016 r., I OSK 1601/15; wyrok NSA z dnia 14 lutego 2017 r., I OSK 2642/16.

⁷ Wyrok NSA z dnia 7 kwietnia 2022 r., III OSK 4371/21.

⁸ Wyrok NSA z dnia 9 listopada 2021 r., III OSK 3907/21; wyrok NSA z dnia 21 listopada 2013 r., sygn. I OSK 895/13.

⁹ W. Jakimowicz, *Nadużycie publicznego prawa podmiotowego dostępu do informacji publicznej* [w:] A. Błaś (red.), *Antywartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2016.

a domaganie się informacji publicznej w sprawie indywidualnej, w której możliwe jest uzyskanie danych w innym trybie, jest niezgodne z celem ustawy o dostępie do informacji publicznej¹⁰. W tej samej sprawie Naczelny Sąd Administracyjny trafnie uznał, że przepisy u.d.i.p. nie są środkiem pozwalającym na gromadzenie dowodów w sprawach przed organami państwa. Sprawa dotyczyła wniosku o informację publiczną, która miała pomóc w realizacji roszczenia cywilnoprawnego opartego na prawie własności, możliwego do załatwienia na gruncie postępowania przed sądem powszechnym.

PODSTAWY KONSTRUKCJI NADUŻYCIA PRAWA DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

Przedmiotem analizy niniejszego opracowania są podstawy koncepcji nadużycia prawa dostępu do informacji publicznej. W doktrynie formułowane jest pytanie, czy ustawodawca w odniesieniu do wysokich standardów gwarancji prawa dostępu do informacji publicznej nie zignorował konieczności powołania instrumentów pozwalających na zapobieganie jego nadużywaniu oraz czy jest to w ogóle możliwe¹¹.

Należy postawić tezę, że mimo braku przepisu prawa wprowadzającego tę konstrukcję istnieją jej uzasadnione podstawy.

Wobec braku wyraźnej podstawy ustawowej wskazuje się, że stosowanie omawianej instytucji jest prawnie dopuszczalne w oparciu o inne istniejące już instrumenty. Jako przykład podaje się m.in.:

- 1) dokonywanie odpowiedniej wykładni, oceny stanu faktycznego, czy też decydowanie o skutku prawnym z uwzględnieniem konstytucyjnej zasady proporcjonalności¹²;
- 2) wykorzystywanie istniejących luzów decyzyjnych w zakresie pojęcia informacji przetworzonej, wykorzystanie przepisów o kosztach postępowania, uwzględnianie nadużycia przy przyznaniu lub odmowie przyznania pomocy prawnej na gruncie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹³.

Jednym z przykładów zastosowania wskazanych wyżej podstaw jest próba wykładni prowadząca do wniosku, że jeżeli uzyskanie informacji publicznej ma służyć osiągnięciu celów innych niż wynikające z u.d.i.p., to taka informacja nie powinna być traktowana jako informacja publiczna – w konsekwencji u.d.i.p. nie ma do niej zastosowania, a adresat wniosku po prostu odmawiałby jej udostępnienia¹⁴.

¹⁰ Wyrok NSA z dnia 24 lutego 2022 r., III OSK 4236/21.

¹¹ M. Kowalski, *Nadużycie prawa do informacji publicznej*, ZNSA 2016, nr 2, s. 49–60.

¹² M. Jaśkowska, *Nadużycie publicznego prawa podmiotowego jako przesłanka ograniczenia dostępu do sądu w sprawach z zakresu informacji publicznej*, ZNSA 2018, nr 1, s. 27–41.

¹³ M. Jaśkowska, *Ograniczenia w zakresie dostępu do informacji publicznej na wniosek i ich ocena* [w:] B. Jaworska-Dębska, P. Kledzik, J. Sługocki (red.), *Wzorce i zasady działania współczesnej administracji publicznej*, Warszawa 2020.

¹⁴ J. Parchomiuk, *Nadużycie prawa...*, op. cit.

Słabością tej koncepcji jest jednak wątpliwość, czy dana informacja może być dwójako kwalifikowana w zależności od intencji żądającego¹⁵.

Inne rozwiązanie zakłada odmowę udzielenia informacji publicznej na podstawie art. 16 u.d.i.p. ze wskazaniem, że informacja publiczna nie zostanie udostępniona ze względu na niezgodność celów wnioskodawcy z celami, jakim ma służyć udzielenie informacji publicznej¹⁶.

Jako inny jeszcze przykład zastosowania powyższych podstaw można wskazać wyrażone w orzecznictwie stwierdzenie, że żądanie udostępnienia przez prokuratora akt sprawy jako zbioru materiałów zakończonego postępowania przygotowawczego nie jest wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej, a dostęp do akt sprawy jest odrębną instytucją prawa procesowego, co do której ustawowo określono zakres osób mających możliwość dostępu do tego rodzaju akt¹⁷.

Kolejna, trzecia, podstawa koncepcji nadużycia prawa dostępu do informacji publicznej opiera się na odwołaniu do ogólnej konstrukcji nadużycia prawa.

Wydaje się, że ta konstrukcja jest szczególnie często wykorzystywana w doktrynie i orzecznictwie. Wyprowadzenie koncepcji nadużycia prawa do informacji publicznej właśnie z ogólnej konstrukcji nadużycia prawa zostało szeroko omówione w jednym z orzeczeń NSA na przykładzie nadużycia prawa do sądu. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że każde prawo podmiotowe przyznane jest w celu ochrony interesów uprawnionego, przy czym powinno być ono wykonywane zgodnie z celem, dla którego zostało wprowadzone – w konsekwencji nie zasługuje na ochronę zachowanie, które formalnie jest zgodne z prawem, ale sprzeciwia się jego celowi¹⁸. Zarówno w tym samym wyroku, jak i w innych orzeczeniach NSA wskazał, że analogicznie nie zasługuje na ochronę inicjowanie szeregu postępowań zmierzających do celów innych niż obrona swoich praw, np. jeśli takie wszczynanie postępowań stanowi cel sam w sobie¹⁹.

Podstaw konstrukcji nadużycia prawa dostępu do informacji publicznej można także doszukiwać się w koncepcji nadużycia prawa jako uzasadnienia odmowy przyznania prawa pomocy coraz częściej pojawiającej się w orzecznictwie sądów administracyjnych, a pierwotnie osadzonej w dorobku doktryny i orzecznictwa ETPC²⁰. Uznaje się to za przejaw coraz mocniejszej tendencji „do stosowania przez sądy administracyjne tzw. argumentacyjnej metody orzekania nastawionej na rozwiązanie

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ M. Kowalski, *Nadużycie prawa...*, *op. cit.*; uchwała NSA z dnia 9 grudnia 2013 r., I OPS 7/13.

¹⁸ Wyrok NSA z dnia 9 listopada 2021 r., III OSK 3907/21; M. Warchoł *Pojęcie nadużycia prawa w procesie karnym*, PIP 2007, nr 11, s. 49 i n.; T. Cytowski, *Procesowe nadużycie prawa*, PS 2005, nr 5, s. 81 i n.; M.G. Plebanek, *Nadużycie praw procesowych w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2012, s. 50 i n.; P. Przybysz, *Nadużycie prawa w prawie administracyjnym* [w:] H. Izdebski, A. Stępkowski (red.), *Nadużycie prawa*, Warszawa 2003, s. 189.

¹⁹ Wyrok NSA z dnia 9 listopada 2021 r., III OSK 3907/21; H. Dolecki, *Nadużycie prawa do sądu* [w:] J. Góral, R. Hauser, J. Trzciński (red.), *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, Warszawa 2005, s. 136.

²⁰ M. Kowalski, *Nadużycie prawa...*, *op. cit.*; M. Kowalski, *The Right to a Fair Trial in Administrative Proceedings According to the Standards and Trends of Selected European Union Member States*, „Europejski Przegląd Prawa i Stosunków Międzynarodowych” 2014, nr 3, s. 74 i n.

konkretnego zagadnienia prawnego z pominięciem nadmiernego formalizmu prawniczego²¹.

Warto jeszcze przywołać twierdzenia jednej ze stron postępowania, jakie toczyło się przed Naczelnym Sądem Administracyjnym. W uzasadnieniu skargi kasacyjnej podkreślono, że u.d.i.p. stanowi realizację art. 61 ust. 4 Konstytucji RP. Z tego względu wykładni przepisów u.d.i.p. należy dokonywać z uwzględnieniem norm i zasad konstytucyjnych. Jako przykład takiej pomocniczej normy został wskazany art. 61 ust. 3 Konstytucji RP²², zgodnie z którym „ograniczenie prawa dostępu do informacji publicznej może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa”.

Dodatkowo w doktrynie wskazuje się, że ten ostatni przepis należy odczytywać w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP²³, zgodnie z którym: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”.

Z przytoczonych przepisów Konstytucji RP wynika, że organy i sądy mają swego rodzaju luz decyzyjny, czy raczej możliwość przeprowadzenia swego rodzaju testu wartości i wyważenia interesów z jednej strony podmiotu wnioskującego o udzielenie informacji publicznej, a z drugiej podmiotu zobowiązanego do jej udzielenia lub podmiotu, którego ta informacja dotyczy. Konieczne jednak będzie, by interes ten wynikał z umocowanych ustawowo wolności i praw.

Warto też odnotować, co prawda dość ogólne, niemniej jednak trafne stwierdzenie, że „zakaz nadużywania prawa w sposób oczywisty wiązać należy z zasadą państwa prawnego, wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP, w którym znajduje ona swoją podstawę”²⁴.

KRYTERIA STOSOWANIA KONSTRUKCJI NADUŻYCIA PRAWA DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

Istnieją także wątpliwości zarówno co do kryteriów stosowania konstrukcji nadużycia prawa do informacji publicznej, jak i do granic jej użycia. Są one oczywistą konsekwencją braku regulacji ustawowej dotyczącej omawianej konstrukcji. Zasadna będzie jednak teza, że możliwe jest wypracowanie, a nawet że zostały już wypracowane pewne kryteria (a przynajmniej ich ramy) stosowania i granic użycia omawianej konstrukcji, z uwzględnieniem których możliwe jest osiągnięcie

²¹ *Ibidem*.

²² Wyrok NSA z dnia 16 marca 2021 r., III OSK 56/21.

²³ M. Kowalski, *Nadużycie prawa...*, *op. cit.*

²⁴ Wyrok NSA z dnia 16 marca 2021 r., III OSK 86/21; K. Osajda, *Nadużycie prawa w procesie cywilnym*, PS 2005, nr 5 s. 69; M.G. Plebanek, *Nadużycie praw procesowych...*, *op. cit.*, s. 57; P. Przybysz, *Nadużycie prawa...*, *op. cit.*, s. 204–205.

kompromisu między potrzebą dostępu do informacji publicznej a jego możliwym nadużyciem prowadzącym do naruszenia innych dóbr chronionych prawnie.

Jak wynika z dotychczasowych rozważań, o tym, czy w danej sprawie mamy do czynienia z nadużyciem prawa dostępu do informacji publicznej, decyduje cel, któremu ma służyć uzyskanie informacji publicznej. Wobec tego konieczne jest badanie działania wnioskodawcy w indywidualnych sprawach, w szczególności celów, jakim ma służyć uzyskanie informacji publicznej. W związku z powyższym zachowanie wnioskodawcy każdorazowo wymaga indywidualnej oceny zarówno co do uprawnienia do uzyskania danej informacji publicznej, jak i w odniesieniu do nadrzędnych wobec niego zasad i wartości²⁵. Takie badanie i ocena są jednak o tyle utrudnione, że podmiot występujący o udzielenie informacji publicznej nie ma obowiązku uzasadniania swojego wniosku.

Doktryna i orzecznictwo wypracowały swego rodzaju typowy zestaw przesłanek, których zaistnienie powoduje, że można mówić o nadużyciu prawa do dostępu do informacji publicznej, a które można podzielić na następujące grupy.

Pierwsza grupa to przypadki wykorzystania prawa do informacji w celu zakłócenia funkcjonowania organów administracji²⁶.

W szczególności z okoliczności takich, jak liczba, seryjność i podobieństwo skarg, akcentowanie w treści pism kwestii ekonomicznych, np. kosztów postępowania, model działania skarżącego i jego pełnomocnika, relacja czasowa między wniesieniem skargi a zaistnieniem beczynności w sprawie, sposób wysłania wiadomości może wynikać to, że wniosek o informację publiczną nie służy osiągnięciu celów płynących z ustawy, a jedynie wywołaniu dolegliwości po stronie adresata i zakłóceniu jego działania²⁷.

Nie sposób nie zgodzić się ze wskazaniem, że nie może korzystać z ochrony działanie polegające na wyczekiwaniu na choć jeden dzień opóźnienia w działaniu organu i pozostawanie w gotowości do natychmiastowego niemalże złożenia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego²⁸.

Odnosnie do seryjności skarg wydaje się, że nie należy jej traktować jako samodzielnej i wystarczającej przesłanki do uznania, że doszło do nadużycia prawa dostępu do informacji publicznej. Samo złożenie wielu takich samych wniosków do różnych podmiotów nie uprawnia do stwierdzenia *a priori* nadużywania prawa do informacji publicznej i działania w innym interesie niż interes publiczny²⁹.

Druga grupa przesłanek to szeroko pojęte wykorzystanie informacji publicznej dla celów gospodarczych, zawodowych lub na potrzeby prowadzenia indywidualnych sporów prawnych³⁰.

²⁵ Wyrok NSA z dnia 9 listopada 2021 r., III OSK 3907/21.

²⁶ Wyrok NSA z dnia 26 stycznia 2023 r., III OSK 7265/21; wyrok NSA z dnia 9 listopada 2021 r., III OSK 3907/21.

²⁷ Wyrok NSA z dnia 9 listopada 2021 r., III OSK 3907/21; wyrok NSA z dnia 7 kwietnia 2022 r., III OSK 4371/21.

²⁸ Wyrok NSA z dnia 5 listopada 2021 r., III OSK 4107/21.

²⁹ Wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2022 r., III OSK 4646/21.

³⁰ Wyrok NSA z dnia 26 stycznia 2023 r., III OSK 7265/21; wyrok NSA z dnia 9 listopada 2021 r., III OSK 3907/21.

Jeśli pozyskana informacja publiczna miałaby być przeznaczona na zaspokojenie prywatnych potrzeb wnioskodawcy, to byłoby to niezgodne z celami u.d.i.p. Przy czym słusznie zaznacza się, że informacje publiczne przeznaczone do celów innych niż cele u.d.i.p. mogą być pozyskiwane na zasadach przyjętych dla danego rodzaju stosunków³¹.

Jednym z najbardziej jaskrawych przejawów nadużycia prawa dostępu do informacji publicznej, zmierzającym do realizacji własnych celów, jest zamiar wykorzystania udostępnionej informacji publicznej na potrzeby procesu cywilnego, którego wnioskodawca jest stroną. Jako przykład takiego działania podaje się zgromadzenia dowodów koniecznych do osiągnięcia korzystnego dla siebie wyniku postępowania³².

W jednej z rozpatrywanych spraw Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że działanie polegające na składaniu dużej liczby skarg na bezczynność organu odnośnie do rozpatrywania złożonych wcześniej w znacznej liczbie wniosków o informację publiczną może świadczyć o tym, że celem wnioskodawcy jest osiągnięcie korzyści ekonomicznych³³. W tym samym wyroku NSA zauważył, że prawo dostępu do informacji publicznej nie może służyć do kompleksowej kontroli działalności podmiotu publicznoprawnego jednocześnie we wszystkich jej obszarach, gdyż do tego uprawnione są odpowiednie organy państwowe. W stanie faktycznym tej sprawy skarżący był jedną z osób, które od dłuższego czasu niejako kontrolowały działalność powiatowych stacji sanitarno-epidemiologicznych.

Ciekawym zagadnieniem jest sytuacja, w której wnioskowana informacja może być użyta w celach mieszanych, tzn. zarówno zgodnych z u.d.i.p., czyli służących dobru wspólnemu, jak i w celach prywatnych. Kwestię tę poruszył Naczelny Sąd Administracyjny w jednej z rozpatrywanych spraw, w której stanął przed pytaniem, czy złożenie wniosku przez naukowca w celu wykorzystania żądanej informacji na potrzeby opracowywanego komentarza do ustawy jest działaniem w subiektywnym interesie wnioskodawcy, stanowiąc o nadużyciu prawa do informacji publicznej. W wydanym wyroku NSA stanął na stanowisku, że wniosku o udostępnienie informacji publicznej w celu jej użycia w komentarzu do ustawy nie można uznać za złożony jednoznacznie w celach osobistych i majątkowych, gdyż w takiej sytuacji można mówić zarówno o interesie indywidualnym (wykonywanie zawodu naukowca i nauczyciela akademickiego), jak i o interesie publicznym (działalność naukowa ma znaczenie dla ogółu społeczeństwa)³⁴. W tym samym wyroku NSA wyraził pogląd, że w sytuacji złożenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej w celu prywatnym i zarazem w celu publicznym co do zasady nie jest możliwe ustalenie, który cel dominuje.

Jako inny przykład można podać żądanie uzyskania dokumentów znajdujących się w aktach sprawy, wymagających wysoko specjalistycznej wiedzy prawniczej lub technicznej, a to w obawie ich wykorzystania przez wnioskodawcę w sprawie podob-

³¹ Wyrok NSA z dnia 26 stycznia 2023 r., III OSK 7265/21; wyrok NSA z dnia 23 listopada 2016 r., I OSK 1601/15.

³² Wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2022 r., III OSK 4712/21.

³³ Wyrok NSA z dnia 9 listopada 2021 r., III OSK 3907/21.

³⁴ Wyrok NSA z dnia 7 kwietnia 2022 r., III OSK 4371/21.

nej do tej, w której pierwotnie zostały sporządzone³⁵, czyli zaistnienia ryzyka udostępnienia informacji publicznej, które w istocie stanowiłoby kradzież intelektualną³⁶.

Ciekawym przykładem odnotowanym w doktrynie są sprawy dotyczące żądania udostępnienia przez przedsiębiorstwa energetyczne dokumentów dotyczących lokalizacji linii przesyłowych, które to dokumenty mogłyby być wykorzystane do inicjowania postępowania o zapłatę wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z gruntów, ustanowienie służebności przesyłu lub podobne roszczenia³⁷.

W tego typu sprawach zarysowały się dwa kierunki orzecznicze. Zgodnie z jednym z nich sądy uznawały, że chodzi o informacje publiczne, do których zastosowanie ma u.d.i.p., i uwzględniały skargi, zobowiązując przedsiębiorców do rozpatrzenia wniosków w trybie u.d.i.p. Z kolei wedle drugiego kierunku, jeżeli okoliczności wskazują, że chodzi o indywidualną sprawę, która nie ma związku ze sprawami publicznymi, dostęp do żądanych informacji następuje w trybie innym niż przepisy u.d.i.p.³⁸

Próby wykorzystywania informacji publicznej w celach takich, jak w przedstawionych wyżej sprawach, stanowią dodatkowe uzasadnienie dla potrzeby istnienia i stosowania konstrukcji nadużycia prawa do dostępu do informacji publicznej.

Trzecią, wartą odnotowania grupą przesłanej stosowania konstrukcji nadużycia prawa do informacji publicznej jest jej wykorzystanie dla szykanowania osób piastujących funkcje publiczne, do pozyskiwania informacji o tych osobach nie w celu społecznej kontroli, lecz dla prowadzenia sporów osobistych, zaspokojenia prywatnych animozji³⁹.

GRANICE KONCEPCJI NADUŻYCIA PRAWA DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

W orzecznictwie podkreśla się, że koncepcja nadużycia prawa do informacji publicznej nie neguje samego prawa ani charakteru danych jako informacji publicznej, a jedynie tamuje drogę do uzyskania informacji publicznej⁴⁰.

Z drugiej jednak strony słusznie w literaturze przedmiotu odnotowuje się próby zbyt szerokiego wykorzystania pojęcia nadużycia prawa dla ograniczenia zasady jawności czy ograniczania ochrony sądowej, np. odrzucenie skargi do sądu w zakresie informacji publicznej z uwagi na błahość sprawy⁴¹.

Brak w u.d.i.p. ograniczeń przeciwdziałających nadużywaniu prawa do uzyskania informacji w połączeniu z tym, że za pomocą prawa dostępu do informacji

³⁵ M. Kowalski, *Nadużycie prawa...*, *op. cit.*

³⁶ Wyrok NSA z dnia 13 czerwca 2014 r., I OSK 3070/13; I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 21–23.

³⁷ J. Parchomiuk, *Nadużycie prawa...*, *op. cit.*

³⁸ *Ibidem.*

³⁹ Wyrok NSA z dnia 26 stycznia 2023 r., III OSK 7265/21; wyrok NSA z dnia 9 listopada 2021 r., III OSK 3907/21.

⁴⁰ Wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2022 r., III OSK 4712/21; wyrok NSA z dnia 14 lipca 2022 r., III OSK 1682/21.

⁴¹ M. Jaškowska, *Ograniczenia...*, *op. cit.*

publicznej obywatel jest uprawniony do kontroli organów władzy powoduje, że należy zachować szczególną ostrożność w stosowaniu omawianej koncepcji⁴².

Wyznaczenie granic koncepcji nadużycia prawa do informacji publicznej jest o tyle istotne, że niewłaściwe zastosowanie tej konstrukcji może prowadzić do naruszenia gwarantowanego w Konstytucji RP prawa do informacji publicznej, służącego do realizacji jednej z podstawowych wartości państwa demokratycznego, jaką jest jawność działania instytucji publicznych. Słusznie zauważa się, że nadużycie prawa do informacji publicznej jako rozwiązanie pozaustawowe, które ogranicza prawo rangi konstytucyjnej, 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 publicznej⁴³.

Tak jak w kontekście podstaw, tak i w odniesieniu do granic koncepcji nadużycia prawa do informacji publicznej trzeba wskazać, że w drodze analogii orzecznictwo odwołuje się do dorobku judykatury, wskazującego, że ocena działań stron postępowania w kontekście nadużycia prawa do sądu każdorazowo wymaga szczegółowej analizy, tak aby nie doszło do naruszenia rzeczywiście należnego prawa do sądu⁴⁴.

Jednocześnie w orzecznictwie podkreśla się, że od wnioskodawcy nie można domagać się wykazania interesu (ani faktycznego, ani prawnego) w żądaniu udostępnienia informacji publicznej, a wniosek, który nie zawiera w tym zakresie żadnych treści, należy traktować jako wniosek o udostępnienie informacji publicznej⁴⁵.

Warto jeszcze odnotować, że o tym, czy ma miejsce nadużycie prawa dostępu do informacji publicznej, nie powinna przesądzać waga sprawy będącej przedmiotem wniosku⁴⁶.

ZAKOŃCZENIE

W doktrynie za błąd ustawodawcy uznaje się to, że przy tworzeniu przedmiotowej ustawy „nacisk kładziono jedynie na stworzenie systemu gwarancji realizacji prawa do informacji, nie biorąc pod uwagę w ogóle konieczności stworzenia zabezpieczeń przeciw nadużywaniu go”⁴⁷.

W konsekwencji postuluje się wyraźne uregulowanie koncepcji nadużycia prawa do dostępu do informacji publicznej jako pozwalające na zapobieganie

⁴² Wyrok NSA z dnia 7 kwietnia 2022 r., III OSK 4371/21.

⁴³ Wyrok NSA z dnia 30 listopada 2021 r., III OSK 4340/21; wyrok NSA z dnia 7 kwietnia 2022 r., III OSK 4371/21; wyrok NSA z dnia 9 listopada 2021 r., III OSK 3907/21; wyrok NSA z dnia 16 marca 2021 r., III OSK 86/21; M. Jaśkowska, *Nadużycie...*, *op. cit.*

⁴⁴ Wyrok NSA z dnia 9 listopada 2021 r., III OSK 3907/21 i przywołane tam orzeczenia: m.in. postanowienie NSA z dnia 26 lipca 2013 r., II FZ 512/13; postanowienie NSA z dnia 19 grudnia 2014 r., I OZ 1171/14; postanowienie NSA z dnia 3 lutego 2015 r., I OZ 61/15; postanowienie NSA z dnia 12 czerwca 2015 r., I OZ 439/15.

⁴⁵ Wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2022 r., III OSK 4712/21; wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2022 r., III OSK 4646/21.

⁴⁶ M. Jaśkowska, *Nadużycie prawa...*, *op. cit.*

⁴⁷ J. Parchomiuk, *Nadużycie prawa...*, *op. cit.*; A. Piskorz-Ryń, *Nadużywanie prawa...*, *op. cit.*

nadmiernemu stosowaniu tej instytucji oraz na wzmocnienie samego prawa do informacji⁴⁸. Takie rozwiązanie miałyby być swego rodzaju „zaworem bezpieczeństwa, pozwalającym sądom administracyjnym nie tylko na negatywną ocenę «nadużycia prawa», jak ma to miejsce obecnie, ale także na efektywne zwalczanie tego zjawiska”⁴⁹.

Z pomocą przychodzi uregulowanie omawianej koncepcji w systemach prawnych innych państw. Wyróżnia się dwa typy regulacji:

- 1) ogólna norma ograniczająca nadużywanie prawa zawierająca klauzule generalne lub zwroty niedookreślone;
- 2) uregulowania szczegółowe, np. ograniczenia stosowania ustawy dla celów zarobkowych, formułowania wniosków powtórnych, udzielania informacji powszechnie dostępnej, domagania się informacji bez wniesienia opłaty, gdy prawo wprowadza taki obowiązek⁵⁰.

Proponuje się także test bilansu interesów (polegający na przeciwstawieniu interesu w ujawnieniu informacji interesowi jej nieujawnienia) lub test szkody (władze oceniają potencjalną szkodę, jaką mógłby ponieść chroniony prawem interes)⁵¹.

Nie wydaje się jednak pewne to, czy regulacja ustawowa doprowadziłaby do poprawy sytuacji. Owszem, z jednej strony odpadłyby, przynajmniej częściowo, problemy i wątpliwości dotyczące nadużycia prawa dostępu do informacji publicznej. Jednocześnie jednak sztywne ramy ustawowe mogłyby utrudnić organom i sądom stosowanie omawianej konstrukcji. Ponadto określone warunki brzegowe mogłyby poniekąd służyć takiemu sformułowaniu wniosku, które pozwoliłoby uniknąć zarzutu nadużycia prawa.

Ostatecznym i najlepszym potwierdzeniem istnienia zarówno uzasadnienia, jak i podstaw koncepcji nadużycia prawa dostępu do informacji publicznej jest stosowanie przedmiotowej konstrukcji przez organy i sądy administracyjne. Analiza dorobku orzeczniczego sądów administracyjnych, w szczególności Naczelnego Sądu Administracyjnego, w zakresie stosowania konstrukcji nadużycia prawa do informacji publicznej prowadzi raczej do wniosku, że na tym etapie ewentualna ingerencja ustawodawcy nie jest konieczna.

BIBLIOGRAFIA

- Cytowski T., *Procesowe nadużycie prawa*, PS 2005, nr 5.
- Dolecki H., *Nadużycie prawa do sądu* [w:] J. Góral, R. Hauser, J. Trzcíński (red.), *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, Warszawa 2005.
- Drachal J., *Prawo do informacji publicznej w świetle wykładni funkcjonalnej* [w:] J. Góral, R. Hauser i J. Trzcíński (red.), *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, Warszawa 2005.

⁴⁸ M. Jaśkowska, *Ograniczenia...*, *op. cit.*

⁴⁹ M. Kowalski, *Nadużycie...*, *op. cit.*; A. Piskorz-Ryń, *Nadużywanie prawa...*, *op. cit.*

⁵⁰ J. Parchomiuk, *Nadużycie prawa...*, *op. cit.*; A. Piskorz-Ryń, *Nadużywanie prawa...*, *op. cit.*

⁵¹ J. Parchomiuk, *Nadużycie prawa...*, *op. cit.*

- Jakimowicz W., *Nadużycie publicznego prawa podmiotowego dostępu do informacji publicznej* [w:] A. Błaś (red.), *Antywartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2016.
- Jaśkowska M., *Nadużycie publicznego prawa podmiotowego jako przesłanka ograniczenia dostępu do sądu w sprawach z zakresu informacji publicznej*, ZNSA 2018, nr 1.
- Jaśkowska M., *Ograniczenia w zakresie dostępu do informacji publicznej na wniosek i ich ocena* [w:] B. Jaworska-Dębska, P. Kledzik, J. Sługocki (red.), *Wzorce i zasady działania współczesnej administracji publicznej*, Warszawa 2020.
- Kamińska I., Rozbicka-Ostrowska M., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Kowalski M., *Nadużycie prawa do informacji publicznej*, ZNSA 2016, nr 2.
- Kowalski M., *The Right to a Fair Trial in Administrative Proceedings According to the Standards and Trends of Selected European Union Member States*, „Europejski Przegląd Prawa i Stosunków Międzynarodowych” 2014, nr 3.
- Osajda K., *Nadużycie prawa w procesie cywilnym*, PS 2005, nr 5.
- Parchomiuk J., *Nadużycie prawa w prawie administracyjnym*, Warszawa 2018.
- Piskorz-Ryń A., *Nadużywane prawa do informacji publicznej – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Kontrola Państwowa” 2008, nr 6.
- Plebanek M.G., *Nadużycie praw procesowych w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2012.
- Przybysz P., *Nadużycie prawa w prawie administracyjnym* [w:] H. Izdebski, A. Stępkowski (red.), *Nadużycie prawa*, Warszawa 2003.
- Warchoń M., *Pojęcie nadużycia prawa w procesie karnym*, PiP 2007, nr 11.

NADUŻYCIE PRAWA DOSTĘPU DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

Streszczenie

Ustawa o dostępie do informacji publicznej nie określa granic korzystania z prawa dostępu do tej informacji. W konsekwencji korzystanie z przedmiotowego uprawnienia często służy realizacji celów niezgodnych z założeniami ustawy. W odpowiedzi na to zjawisko w doktrynie i orzecznictwie została wypracowana koncepcja nadużycia prawa dostępu do informacji publicznej. Przedmiotem dyskusji są jednak podstawy tej koncepcji. Istnieją także wątpliwości zarówno co do kryteriów jej stosowania, jak i do granic jej użycia. Opracowanie odnosi się do wskazanych problemów i zmierza do potwierdzenia dwóch tez. Po pierwsze, że mimo braku przepisu prawa wprowadzającego koncepcję nadużycia prawa dostępu do informacji publicznej istnieją jej uzasadnione podstawy. Po drugie, że właściwe stosowanie tej koncepcji może służyć osiągnięciu kompromisu między potrzebą dostępu do informacji publicznej a jego możliwym nadużyciem.

Słowa kluczowe: informacja publiczna, nadużycie prawa, cele

ABUSE OF THE RIGHT OF ACCESS TO PUBLIC INFORMATION

Abstract

The Law on Access to Public Information does not define the limits of the exercise of the right of access to information. Subsequently, the use of the right in question often serves purposes that are inconsistent with the objectives of the Act. As a response to this practice, the concept of abuse of the right of access to public information has been developed in doctrine and case law. The foundations of this concept, however, are the subject of debate. There are also doubts about both the criteria for its application and the limits of its use. The paper addresses the aforementioned issues and aims to confirm two theses. First, that despite the absence of a legal provision introducing the concept of abuse of the right of access to public information, there are legitimate grounds for it. Second, that the proper application of this concept can serve to achieve a compromise between the need for access to public information and its possible abuse.

Keywords: public information, abuse of the right, goals