

Michał ULASIEWICZ*

 <https://orcid.org/0000-0001-9647-219X>

NADUŻYCIE PRAWA DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

Abstrakt

Przedmiot badań: Prezentowane opracowanie zostało poświęcone problemowi nadużycia prawa do informacji publicznej. Koncepcja nadużycia prawa do informacji jest wykorzystywana w praktyce działania podmiotów udostępniających, co spotyka się z krytyką strony społecznej. Koncepcji tej zarzuca się w szczególności arbitralność jej stosowania oraz naruszenie gwarancji ochrony prawa do informacji. W artykule zostały przedstawione poglądy doktryny oraz judykatury, a także wybrane regulacje prawne ustawy z dnia 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej kształtujące podstawowe mechanizmy służące ograniczeniu zjawisk o znamionach nadużycia prawa.

Cel badawczy: W ocenie autora prezentowane opracowanie stanowi w szczególności próbę odpowiedzi na pytania o to: czy koncepcja nadużycia prawa znajduje oparcie w przepisach ustawy o dostępie do informacji publicznej i czy istnieją inne mechanizmy mogące znaleźć zastosowanie w sytuacjach noszących znamiona nadużycia prawa?

Metoda badawcza: Badania opierają się na dogmatyczno-prawnej analizie przepisów prawa, poglądów doktryny oraz orzecznictwa sądów administracyjnych, w szczególności Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Wyniki: W konkluzji przeprowadzonych rozważań autor dochodzi do wniosku, że na gruncie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej brakuje precyzyjnej i kompleksowej regulacji znajdującej zastosowanie w przypadku, gdy podmioty uprawnione wykorzystują prawo do informacji niezgodnie z jego konstytucyjnym przeznaczeniem. Wypracowana w doktrynie i orzecznictwie koncepcja nadużycia prawa ma wiele zalet, ale niesie ze sobą także poważne ryzyko podejmowania działań uznaniowych. Autor zwraca uwagę na ustawowe mechanizmy, mogące znaleźć zastosowanie w sytuacjach noszących znamiona nadużycia prawa.

Słowa kluczowe: informacja publiczna, dostęp do informacji, nadużycie prawa do informacji, informacja przetworzona.

* Dr, Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji; e-mail: mulasiewicz@wpia.uni.lodz.pl

1. Wstęp

W 2001 r. ustawodawca skonkretyzował wyrażone w art. 61 Konstytucji RP¹ prawo do informacji, przyjmując regulację ustawy o dostępie do informacji publicznej² (dalej u.d.i.p.). Ustawa ta w swoich założeniach miała być ustawą ustrojową rozwijającą i precyzującą konstytucyjną zasadę jawności działań władz publicznych. Prawodawca zdecydował się na szeroki dostęp do informacji publicznej, co widać w szczególności w ustalonym zakresie przedmiotowym i podmiotowym prawa od informacji publicznej oraz w przyjętym katalogu trybów dostępu. Prawo to oczywiście nie ma charakteru absolutnego, podlega ono ograniczeniom motywowanym ochroną innych dóbr prawnie chronionych, w tym przede wszystkim prywatnością jednostki, interesem przedsiębiorcy czy interesem publicznym wyrażonym m.in. w ochronie informacji niejawnych. Jawność stanowi jednak zasadę, a okoliczności uzasadniające odstępnie od niej muszą mieć zawsze charakter wyjątku. Już w początkowym okresie obowiązywania ustawy podnoszono, że tak szeroki zakres dostępu może znacząco utrudnić pracę organów administracji publicznej, które będą zobligowane nie tylko do publikowania określonych informacji w urzędowych zbiorach danych, ale także do udzielania informacji na wniosek podmiotów uprawnionych. Dostrzegano, że prawo do informacji może zostać nadużyte przez uprawnionych, a mechanizmy przyjęte w ustawie nie chronią w sposób dostateczny podmiotów udostępniających³. Ustawodawca nie zdecydował się jednak na zmianę przepisów.

W ostatnich latach nastąpił zauważalny wzrost liczby przypadków, w których dochodzi do sytuacji noszących znamiona nadużywania prawa do informacji. Składanie wielu wniosków, występowanie o znaczące pakiety informacji, wielokrotne występowanie o tę samą informację czy wykorzystywanie prawa do informacji jako narzędzia do pozyskania odszkodowania za bezczynność nierzadko skutkują poważnymi zakłóceniami pracy urzędów czy wręcz paraliżem funkcjonowania podmiotów udostępniających⁴. Dostrzegając narastające problemy w piśmiennictwie i orzecznictwie sądów administracyjnych, wypracowano rozwiązanie, które miało przyczynić się do eliminowania niepożądanych zjawisk w obszarze dostępu do informacji oraz zapewnić skuteczną

¹ Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.

² Ustawa z dnia 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 902.

³ M.in. **M. Bernaczyk** i **M. Jabłoński** w serii artykułów zamieszczonych w czasopiśmie Wspólnota (Wspólnota 2007/12, s. 2–22).

⁴ Widać to chociażby w statystkach spraw rozpatrywanych przez sądy administracyjne.

ochronę udostępniającym. Doktryna, sięgając po cywilistyczną konstrukcję nadużycia prawa, przyjęła, że może ona znaleźć zastosowanie także w sytuacji, gdy podmiot uprawniony do informacji wykorzystywałby swoje prawo niezgodnie z jego przeznaczeniem. Koncepcja ta zdobyła wielu zwolenników i obecnie znajduje coraz szersze zastosowanie w praktyce działania podmiotów udostępniających. Przy czym nie sposób nie zauważyć, że odmowa dostępu do informacji z powoływaniem się na nadużycie prawa wywołuje wiele kontrowersji, choćby z uwagi na brak precyzyjnej ustawowej podstawy dla takiej odmowy. Coraz częściej orzecznictwo sądów administracyjnych aprobujące działania podmiotów udostępniających spotyka się z ostrą krytyką strony społecznej⁵. Choćby tylko z tego powodu warto pochylić się jeszcze raz nad koncepcją nadużycia prawa, przeanalizować dostępne rozwiązania alternatywne i znaleźć optymalne rozwiązanie problemu.

2. Pojęcie i zakres nadużycia prawa do informacji w doktrynie i orzecznictwie sądów administracyjnych

W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że z nadużyciem prawa mamy do czynienia wówczas, gdy podmiot uprawniony wykonuje prawo niezgodnie z jego przeznaczeniem, tj. gdy określony podmiot podejmuje prawnie dozwolone działania dla osiągnięcia innych celów niż przewidziane przez ustawodawcę⁶. Nadużycie prawa do informacji publicznej wiązałoby się zatem z takim wykorzystaniem tego prawa, które byłoby sprzeczne z celami przyjętymi przez prawodawcę. W piśmiennictwie wielokrotnie podejmowano próby definiowania nadużycia prawa do informacji. Przykładowo, J. Drachal uznaje, 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, zawodowych⁷.

⁵ Zob. w szczególności <http://www.informacjapubliczna.org>; stan na 12.02.2025 r.

⁶ Zob. m.in. **M. Jaśkowska**, *Nadużycie publicznego prawa podmiotowego jako przesłanka ograniczenia dostępu do sądu w sprawach z zakresu informacji publicznej*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2018/1 (76), s. 28–29.

⁷ **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.

Z kolei A. Piskorz-Ryń przyjmuje, że przez nadużycie „należy rozumieć wykonywanie prawa do informacji publicznej na zasadach określonych w ustawie, które nie realizuje celu tego prawa, a więc pozostaje w sprzeczności z wartościami leżącymi u jego podstaw”⁸. Generalnie przy ustaleniu nadużycia prawa sięga się więc do rezultatów wykładni celowościowej. Za cele przyjęte przez ustawodawcę doktryna uznaje demokratyzację życia publicznego oraz partycypację w sprawowaniu władzy publicznej, a także poprawę wizerunku administracji publicznej, w tym wzrost zaufania do niej, przeciwdziałanie korupcji, poprawę sprawności funkcjonowania administracji publicznej oraz zapewnienie efektywnego wydatkowania środków publicznych⁹. Zgodnie z tą koncepcją prawo do informacji powinno być wykonywane tylko wtedy, gdy jest ono kompatybilne z celami, dla których zostało ustanowione. Wykonywanie tego prawa w innym celu niż cel założony przez prawodawcę nosi znamiona nadużycia prawa, czego konsekwencją powinna być odmowa realizacji żądania przez podmiot udostępniający.

Koncepcja nadużycia prawa do informacji znalazła swój wyraz także w orzecznictwie sądów administracyjnych, choć wypada tu odnotować, że orzecznictwo to nie jest w pełni jednolite i nawet w obrębie NSA poszczególne składy orzekające prezentują często diametralnie różne poglądy. Generalnie, judykatura (podobnie jak doktryna) uznaje, że nadużycie prawa dostępu do informacji publicznej polega na próbie korzystania z jego instytucji dla osiągnięcia celu innego aniżeli troska o dobro publiczne, jakim jest prawo do przejrzystego państwa, jego struktur, przestrzeganie prawa przez podmioty życia publicznego, jawność administracji i innych organów itp. Celem ustawy o dostępie do informacji publicznej nie jest bowiem zaspokajanie indywidualnych (prywatnych) potrzeb w postaci pozyskiwania informacji wprawdzie publicznych, lecz przeznaczonych dla celów innych niż wyżej wymienione¹⁰. W orzecznictwie NSA zwraca się uwagę na to, że konstrukcja nadużycia prawa znajduje zastosowanie w szczególności wtedy, gdy dochodzi do: wykorzystania prawa do informacji w celu zakłócenia funkcjonowania organów administracji (do swoistego pieniactwa z wykorzystaniem prawa do informacji); wykorzystania dla celów gospodarczych, zawodowych lub na potrzeby prowadzenia indywidualnych

⁸ A. Piskorz-Ryń, *O nadużyciu prawa dostępu do informacji publicznej*, w: G. Sibiga, M. Blachucki (red.), *20 lat ustawy o dostępie do informacji publicznej. Podsumowanie i perspektywy*, Warszawa 2022, s. 91.

⁹ A. Piskorz-Ryń, *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 września 2023 r., III OSK 1166/22*, Orzecznictwo Sądów Polskich 2024/9, s. 163.

¹⁰ Wyrok NSA z 7.07.2023 r., III OSK 939/22, LEX nr 3588379.

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 animozji¹¹. Pierwsza z wymienionych okoliczności występuje wówczas, gdy działania uprawnionego absorbują organ – jego siły i środki, w tym osobowe, co może np. opóźniać realizację innych wniosków niestanowiących nadużycia prawa czy uniemożliwiać realizację podstawowych zadań organu¹². Do działań uprawnionych o takim charakterze judykatura zalicza m.in.: składanie wielu wniosków, występowanie o dużą liczbę informacji czy wnioskowanie o informację wcześniej udostępnioną. Osobną kategorię spraw kwalifikowaną przez sądy jako nadużycie prawa do informacji stanowi wykorzystanie prawa do celów prywatnych, w tym prowadzonych sporów prawnych. Przykładowo NSA w jednym z wyroków wskazał, że nadużycie prawa do informacji polegać może na tym, że wniosek składa podmiot będący stroną innego postępowania (sądowego, administracyjnego) lub podmiot przygotowujący się do wszczęcia takiego postępowania, a z treści wniosku o udostępnienie informacji publicznej wynika, że składa go w związku z tym postępowaniem, np. celem zgromadzenia dowodów koniecznych do osiągnięcia korzystnego dla siebie wyniku postępowania¹³. Niezależnie od powyższego w orzecznictwie podkreśla się, że 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 publicznej¹⁴.

Przedstawione wyliczenie okoliczności kwalifikowanych jako nadużycia prawa do informacji może budzić pewne wątpliwości. Dotyczą one w szczególności wykorzystania prawa do informacji do realizacji celów prywatnych¹⁵. To, że wnioskodawca występuje o informację niezbędną mu na gruncie innego postępowania, tj. w swojej sprawie, w mojej ocenie nie powinno prowadzić do pozbawienia go prawa do informacji, choćby tylko z tego względu, że zrealizowanie celu indywidualnego nie wyklucza jednoczesnego zrealizowania

¹¹ Wyrok NSA z 15.05.2024 r., III OSK 1010/22, LEX nr 3728677.

¹² Por. wyrok NSA z 9.11.2021 r., III OSK 3907/21, LEX nr 3256522.

¹³ Wyrok NSA z 14.06.2022 r., III OSK 4646/21, LEX nr 3408772

¹⁴ Wyrok NSA z 19.06.2024 r., III OSK 1961/22, LEX nr 3744170.

¹⁵ Zob. m.in. **P. Szustakiewicz**, *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 maja 2020 r. (sygn. akt I OSK 833/19)*, *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* 2023/1 (106), s. 167–174.

celów ustawowych. Często także naruszanie interesu indywidualnego (jednostkowego) skłania wnioskodawców do podjęcia szerszych działań na rzecz pewnej grupy osób czy społeczności¹⁶. Zresztą, jak słusznie zauważył sam NSA w jednym z wyroków, pogląd, zgodnie z którym nie można za pomocą u.d.i.p. starać się o uzyskanie informacji w swojej własnej sprawie prowadziłby do absurdu wniosku, że informacja o podejmowanej w takiej sprawie działalności bezpośrednio ukierunkowanej na wypełnianie określonych zadań publicznych i realizowanie określonych interesów i celów publicznych byłaby dostępna dla „każdego” za wyjątkiem osoby, której ta działalność dotyczy¹⁷. W innym wyroku NSA wskazał, że nie ma znaczenia prawnego w świetle przepisów u.d.i.p. cel, dla którego skarżący złożył wniosek o udostępnienie informacji publicznej, w tym również okoliczność, że zdobyte dane mogą zostać wykorzystane do własnej działalności wnioskodawcy¹⁸. W kolejnym wyroku NSA wręcz uznał, że skoro nie ulega wątpliwości, że żądane dane stanowią informacje publiczne, to skorzystanie z nich w jakimkolwiek postępowaniu spornym między stronami nie może mieć charakteru nadużycia prawa do informacji¹⁹. Niezależnie od powyższego wątpliwości budzi także kwalifikowanie jako nadużycia prawa składania wielu wniosków czy występowanie o dużą liczbę informacji. Na tym tle zawsze bowiem pojawia się pytanie, co należy obiektywnie uznać za „dużą liczbę informacji” i jaka liczba wniosków (i w jak długim przedziale czasu) oznacza, że jest ich „wiele”.

Najsłabszym ogniwem konstrukcji nadużycia prawa do informacji wydaje się być konieczność ustalenia celów, jakimi kierował się podmiot uprawniony, występując o daną informację. Przy czym ich ustalenie musi uwzględniać treść art. 2 ust. 2 u.d.i.p., który zabrania żądania od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej wykazania interesu prawnego lub faktycznego. Tym samym ani organ administracji, ani sąd nie może wymagać od podmiotu uprawnionego podania motywów wystąpienia z wnioskiem o udostępnienie informacji. NSA podkreśla, że dla stwierdzenia nadużycia prawa do informacji niezbędne jest ustalenie pozorowania realizacji wartości leżących u jego podstaw, a zatem konieczne jest ustalenie rzeczywistego celu wystąpienia z wnioskiem o udostępnienie konkretnej informacji publicznej. Sąd ten dostrzega jednak, że istotną przeszkodą w ustalaniu nadużycia prawa dostępu do informacji publicznej może być nieznanie motywów, jakimi kieruje się podmiot występujący

¹⁶ Por. wyrok NSA z 12.10.2023 r., III OSK 1572/22, LEX nr 3615975.

¹⁷ Wyrok NSA z 14.06.2024 r., III OSK 1210/23, LEX nr 3744085.

¹⁸ Wyrok NSA z 23.10.2024 r., III OSK 319/23, LEX nr 3774772.

¹⁹ Wyrok NSA z 19.06.2024 r., III OSK 1961/22, LEX nr 3744170.

o jej udostępnienie oraz brak w takiej sytuacji jakichkolwiek podstaw domagania się od takiego podmiotu wyjaśnienia powodów, dla których chce skorzystać z przysługującego mu prawa. W tej sytuacji judykatura przyjmuje, że ustalenie co do motywów wnioskodawcy można dokonywać w oparciu o ocenę okoliczności faktycznych danej sprawy, w tym treści wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Pomocne może być stanowisko żądającego prezentowane w innych pismach kierowanych do podmiotu zobowiązanego. Znaczenie może mieć także okoliczność ponawiania wniosków o udzielenie informacji publicznych już udostępnionych wnioskodawcy albo ogólnodostępnych²⁰. W tym miejscu wypada odnotować, że również i w tej kwestii orzecznictwo sądów administracyjnych nie jest w pełni jednolite. W innym wyroku NSA podniósł, że brak jest podstaw prawnych, aby podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej żądał lub samodzielnie ustalał przyczyny, dla których został złożony wniosek na podstawie u.d.i.p.²¹ W mojej ocenie zachodzą uzasadnione wątpliwości, czy poszukiwanie motywów wnioskodawcy w okolicznościach sprawy, w sytuacji gdy podmiot ten nie musi wykazywać interesu prawnego, faktycznego, ani tym bardziej uzasadniać, że udostępnienie jest szczególnie istotne dla interesu publicznego znajduje swoje oparcie na gruncie obowiązującego prawa. Można odnieść wrażenie, że poszukiwanie motywów, jakie leżą u podstaw wniosku o udostępnienie informacji odbywa się niejako na siłę, wbrew intencji ustawodawcy. Abstrahując od powyższego, także przywołane przez NSA okoliczności mogące stanowić podstawę do ustalenia motywów strony są dyskusyjne. Postępowanie o udostępnienie informacji ma charakter autonomiczny i nie powinno być oceniane przez pryzmat innych postępowań. Także ogólnodostępność danej informacji publicznej nie stanowi przesłanki do odmowy jej udostępnienia. Należy podkreślić, że udostępnienie informacji, np. w mediach czy na portalach społecznościowych, a nawet na stronie internetowej urzędu, która nie jest stroną Biuletynu Informacji Publicznej, nie zwalnia organu z obowiązku jej udostępnienia na wniosek, co znajduje swoje oparcie w orzecznictwie samego NSA²².

Kończąc przegląd orzecznictwa sądów administracyjnych, warto odnotować, że w judykaturze zdarzają się także poglądy, które podają w wątpliwość możliwość odmowy dostępu do informacji z powołaniem się na nadużycie prawa.

²⁰ Wyroki NSA z: 25.06.2024 r., III OSK 2310/22, LEX nr 3750020 oraz 20.09.2024 r., III OSK 3315/23, LEX nr 3764474.

²¹ Wyrok NSA z 16.07.2024 r., III OSK 2702/23, LEX nr 3750578.

²² Por. wyroki NSA z: 23.03.2017 r., I OSK 1375/15, LEX nr 2323598 oraz 8.10.2019 r., I OSK 3886/18, LEX nr 2732177.

Przykładowo, WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 17 marca 2020 r. uznał, że przesłanka nadużycia prawa nie mieści się w ustawowym katalogu ograniczeń w dostępie do informacji publicznej (art. 5 u.d.i.p.). Sąd ten podkreślił, że są mu znane orzeczenia sądów administracyjnych akceptujące taką przesłankę, ale orzeczenia sądowe prezentujące wspomniany pogląd zapadły na tle konkretnych stanów faktycznych i nie mają waloru źródła powszechnie obowiązującego prawa²³.

3. Forma prawna stwierdzenia nadużycia prawa do informacji

Na tym tle pojawia się jeszcze jedna dyskusyjna kwestia, mianowicie forma prawna właściwa dla zastosowania instytucji nadużycia prawa do informacji. W doktrynie i w orzecznictwie zdaje się przeważać pogląd, zgodnie z którym o nadużyciu prawa do informacji rozstrzyga organ w drodze decyzji o odmowie dostępu do informacji²⁴. W judykaturze akcentuje się, że zjawisko nadużywania prawa dostępu do informacji może być brane pod uwagę nie na etapie dokonywania wykładni art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, art. 1 ust. 1 i art. 6 ust. 1 u.d.i.p., czyli na etapie odkodowania norm prawnych wraz z ich percepcją dla ustalenia przedmiotowych granic prawa podmiotowego dostępu do informacji publicznej, lecz na etapie późniejszym, tj. po stwierdzeniu, że wnioskowana informacja odpowiada ustawowemu pojęciu informacji publicznej podlegającej udostępnieniu, a zatem na etapie oceny prawidłowości korzystania z publicznego prawa dostępu do takiej informacji²⁵. Z charakteru konstrukcji nadużycia publicznego prawa podmiotowego, w tym również publicznego prawa dostępu do informacji publicznej, wynika, że zachowanie mające cechy nadużywania prawa nie powinno korzystać z ochrony prawnej²⁶. Przy czym odmowa takiej ochrony nie następuje przez zakwestionowanie przedmiotu określonego prawa, lecz wiąże się z odmową realizacji roszczenia, które z niego wynika, co w przypadku prawa dostępu do informacji publicznej powinno następować przez wydanie decyzji o odmowie udostępnienia takiej informacji na podstawie art. 16 ust. 1 u.d.i.p.²⁷ Zgodnie z art. 16 ust. 1 u.d.i.p. odmowa udostępnienia informacji publicznej

²³ Wyrok w sprawie IV SAB/Wr 19/20, CBOSA.

²⁴ Wyroki NSA z: 30.07.2024 r., III OSK 2850/23, LEX nr 3750852; 22.11.2023 r. III OSK 2520/22, LEX nr 3658602 oraz 15.09.2023 r., III OSK 1166/22, LEX nr 3642512.

²⁵ Wyrok NSA z 30.07.2024 r., III OSK 2850/23, LEX nr 3750852.

²⁶ Wyrok NSA z 30.07.2024 r., III OSK 2850/23, LEX nr 3750852.

²⁷ Wyroki NSA z: 7.06.2024 r., III OSK 2136/22, LEX nr 3739351 oraz 30.07.2024 r., III OSK 2850/23, LEX nr 3750852.

oraz umorzenie postępowania o udostępnienie informacji w przypadku określonym w art. 14 ust. 2 przez organ władzy publicznej następują w drodze decyzji. Na gruncie przepisów u.d.i.p. odmowa dostępu do informacji znajduje zastosowanie w sytuacji, gdy dana informacja ma wprawdzie status informacji publicznej, ale nie może być udostępniona z uwagi na ograniczenia prawa dostępu podyktowane okolicznościami wynikającymi z art. 1 ust. 2 oraz art. 5 u.d.i.p. Uznając nadużycie prawa do informacji za jedną z przesłanek ograniczających prawo do informacji, należy przyjąć, że odmowa dostępu także i w tym wypadku następuje w formie decyzji administracyjnej. Tym niemniej warto zauważyć, że na gruncie przepisów kształtujących przesłanki ograniczenia prawa do informacji odmowa dostępu znajduje zastosowanie zawsze w odniesieniu do konkretnej informacji, a ograniczenie w dostępie do niej ma charakter trwały, co oznacza, że w każdej sytuacji, gdy pojawia się wniosek o jej udostępnienie, informacja taka podlega wyłączeniu od udostępnienia. Tymczasem warunek ten nie musi być spełniony w przypadku stwierdzenia przez podmiot udostępniający nadużycia prawa do informacji. Można bowiem wyobrazić sobie sytuację, w której dwa podmioty uprawnione występują o tę samą informację mającą status informacji publicznej i w jednym przypadku informacja ta zostanie udostępniona, ponieważ udostępniający nie dopatrzy się znamion nadużycia prawa (ani innych okoliczności uzasadniających odmowę), a w drugim powoła się na fakt nadużycia prawa i odmówi dostępu do tej informacji. Innymi słowy, ta sama informacja publiczna raz będzie podlegała udostępnieniu, a raz nie w zależności od tego, czy w ocenie udostępniającego zachodzą przesłanki nadużycia czy też nie. Wydaje się, że intencją ustawodawcy było zagwarantowanie jednostce jasnych, czytelnych kryteriów dostępu do informacji, a mechanizmem ochronnym miał być zamknięty katalog przesłanek odmowy dostępu. Włączenie nadużycia prawa do informacji w katalog przesłanek odmowy zakłóca to założenie, a stałość i przewidywalność działań administracji zastępuje ich zmienność i arbitralność.

4. Ustawowe mechanizmy służące ograniczeniu nadużyć w dostępie do informacji publicznej

Mając na względzie kontrowersje, jakie budzi koncepcja nadużycia prawa, warto zastanowić się, czy istnieją ustawowe mechanizmy eliminujące zjawiska noszące znamiona nadużycia prawa. Bliższa analiza regulacji pozwala skonstatować, że ograniczenie nadużyć dokonywanych przez podmioty korzystające z prawa do informacji po spełnieniu pewnych warunków może być

realizowane na gruncie przepisów kształtujących dostęp do informacji przetworzonej. Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. uzyskanie informacji przetworzonej jest możliwe w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego. Pojęcie informacji przetworzonej nie zostało zdefiniowane w przepisach u.d.i.p., jego treść ukształtowała się w doktrynie i w orzecznictwie sądów administracyjnych. Powszechnie przyjmuje się, że w odróżnieniu od informacji prostej wytworzenie informacji przetworzonej wymaga pracy o charakterze intelektualnym, a nie wyłącznie technicznym. Informacjami przetworzonymi są zatem informacje wymagające zebrania i odpowiedniego opracowania danych. Nie są one gotowe w chwili złożenia wniosku, zaistnieją dopiero w wyniku przetworzenia informacji prostych. Dostęp do informacji przetworzonej mieści się w prawie dostępu do informacji, ale w odróżnieniu od dostępu do informacji prostych od wnioskodawcy wymaga się wykazania istnienia szczególnie istotnego interesu publicznego uzasadniającego udostępnienie. W tym wypadku wnioskodawca powinien wykazać, że cel jego działania ma pozytywny wymiar społeczny, a uzyskanie informacji przetworzonej służy dużej grupie osób (pewnej społeczności), przy czym wnioskodawca powinien posiadać realne możliwości wykorzystania zdobytych danych dla poprawy funkcjonowania organów państwa lub rozwiązania ważkich problemów społecznych²⁸. Mając na względzie zakres pojęcia informacji przetworzonej, nie każdy wniosek rozpatrywany w kontekście nadużycia prawa do informacji będzie kwalifikował się do postępowania przewidzianego dla tej właśnie informacji. Tym niemniej NSA wskazywał, że przetworzenie nie zawsze należy utożsamiać z wytworzeniem rodzajowo nowej informacji. W ocenie sądu może ono polegać np. na wydobyciu poszczególnych informacji cząstkowych z posiadanych przez organ zbiorów dokumentów (które to zbiory mogą być prowadzone w sposób uniemożliwiający proste udostępnienie gromadzonych w nich danych) i odpowiednim ich przygotowaniu na potrzeby wnioskodawcy. Tym samym również suma informacji prostych, w zależności od wiążącej się z ich pozyskaniem wysokości nakładów, jakie musi ponieść organ, czasochłonności, liczby zaangażowanych pracowników – może być traktowana jako informacja przetworzona²⁹. Podobne wnioski nasuwają się po lekturze wyroku NSA z dnia 30 listopada 2021 r. W wyroku tym skład orzekający, definiując informację prostą, przyjął, że jest nią również informacja przekształcona, której powstanie zależy od dwóch elementów: po pierwsze, znajduje się ona w zasobach podmiotu, do którego wpłynął wniosek o jej

²⁸ Zob. wyrok NSA z 16.07.2024 r., III OSK 122/23, LEX nr 3744662.

²⁹ Zob. wyrok NSA z 23.11.2018 r., I OSK 2951/16, LEX nr 2595654.

udostępnienie, choć może znajdować się w różnych miejscach (repertoriach, rejestrach, zestawieniach), a po drugie, jej pozyskanie i sporządzenie nie jest związane z koniecznością ponoszenia kosztów osobowych lub finansowych, trudnych do pogodzenia z bieżącą działalnością podmiotu³⁰. Mając na względzie taki sposób rozumienia informacji prostej, logicznym jest przyjęcie założenia, zgodnie z którym informację, której pozyskanie i sporządzenie jest związane z koniecznością ponoszenia kosztów osobowych lub finansowych, trudnych do pogodzenia z bieżącą działalnością podmiotu, należy utożsamiać z informacją przetworzoną. Przy takim ujęciu informacji przetworzonej część wniosków kwalifikowanych jako nadużycie prawa do informacji (w szczególności wniosków, których rozpoznanie jest czasochłonne i angażuje wielu pracowników, utrudniając pracę urzędu) mogłaby być traktowana jako wniośki o informację przetworzoną, co pociągałoby za sobą konieczność wykazania szczególnie istotnego interesu publicznego przez wnioskodawców.

Kolejnym rozwiązaniem możliwym do zastosowania w celu ograniczenia nadużyć w postępowaniu o udostępnienie informacji publicznej jest instytucja opłaty. Zgodnie z art. 15 ust. 1 u.d.i.p., jeżeli w wyniku udostępnienia informacji publicznej na wniosek podmiot obowiązany do udostępnienia ma ponieść dodatkowe koszty związane ze wskazanym we wniosku sposobem udostępnienia lub koniecznością przekształcenia informacji w formę wskazaną we wniosku, podmiot ten może pobrać od wnioskodawcy opłatę w wysokości odpowiadającej tym kosztom. Wydaje się, że rozwiązanie to w swoim założeniu miało na celu zapobieżenie sytuacji, w której wnioskodawca celowo (utrudniając lub wręcz uniemożliwiając pracę podmiotu i zwiększając koszty jego funkcjonowania) żądałby udostępnienia informacji, której udostępnienie wiązałoby się z koniecznością dostarczenia np. bardzo dużej ilości stron wydruku lub przekształcenia olbrzymiej ilości informacji³¹. Nałożenie opłaty dotyczy sytuacji, gdy podmiot obowiązany do udostępnienia ma ponieść dodatkowe koszty związane ze wskazanym we wniosku sposobem udostępnienia, a także gdy ma on ponieść dodatkowe koszty związane z koniecznością przekształcenia informacji w formę wskazaną we wniosku. Wysokość opłaty określa się każdorazowo, a jedynym jej determinantem są koszty dodatkowe, które winny być ustalane indywidualnie w odniesieniu do konkretnej sprawy, przy czym chodzi tu o koszt rzeczywiście poniesiony ponad koszty podstawowe, zwyczajowe, tj. wydatki związane z realizacją wskazanego we wniosku sposobu udostępnienia

³⁰ Wyrok NSA w sprawie III OSK 4649/21, LEX nr 3308939.

³¹ Podobnie **M. Bernaczyk**, **M. Jabłoński**, *Ocena treści wniosku*, Wspólnota 2007/12, s. 7–8.

lub koniecznością przekształcenia informacji³². W rachubę mogą wchodzić zatem koszty, które pojawiają się w związku z: udostępnieniem informacji przetworzonej, udostępnieniem informacji w innej formie lub w inny sposób niż przyjęto w danym podmiocie, udostępnieniem informacji w więcej niż jednej formie lub na kilka sposobów oraz przekształceniem informacji w formę wskazaną we wniosku. Umiejętne stosowanie instytucji opłaty w postępowaniu o udostępnienie informacji publicznej powinno wyeliminować, a przynajmniej istotnie ograniczyć nadużycie polegające, w szczególności, na żądaniu dostarczenia dużej ilości stron wydruku. Nie jest to oczywiście rozwiązanie pozbawione wad, zwłaszcza mając na uwadze to, że nie można uzależnić udostępnienia informacji od uprzedniego wniesienia opłaty czy odmówić jej udostępnienia z powodu nieuiszczenia opłaty³³. Jednak możliwość skutecznego egzekwowania obowiązku wniesienia opłaty, nawet po fakcie udostępnienia informacji, w swoim założeniu powinno jednak powstrzymywać przed składaniem wniosków generujących wysokie koszty dodatkowe.

Ograniczeniu nadużyć w dostępie do informacji publicznej sprzyja także mechanizm publikacji danych na stronach Biuletynu Informacji Publicznej (BIP). Ustawodawca w art. 8 ust. 3 u.d.i.p. zobowiązał podmioty udostępniające do umieszczania na stronach Biuletynu informacji publicznych, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1–3, pkt 4 lit. a tiret drugie, lit. c i d i pkt 5 u.d.i.p. Katalog informacji publikowanych w BIP, utworzony na podstawie tych przepisów, ma charakter zamknięty, a prawidłowe wypełnienie obowiązku publikacji informacji wyłącza obowiązek ich ponownego udostępniania na wniosek. Tryb wnioskowy znajduje zastosowanie wyłącznie w odniesieniu do informacji nieopublikowanych w BIP (oraz w portalu Otwarte Dane). Choć obowiązek publikacji w BIP dotyczy określonych informacji, to mocą art. 8 ust. 3 zdanie drugie u.d.i.p. podmioty zobowiązane zostały uprawnione do udostępnienia w Biuletynie również innych informacji publicznych. W mojej ocenie rozwiązanie to powinno znaleźć zastosowanie przede wszystkim wtedy, gdy podmiot udostępniający dostrzega ponadprzeciętne zainteresowanie daną informacją, np. w sytuacji napływu dużej liczby wniosków, których przedmiotem jest ta sama informacja. Jej udostępnienie za pośrednictwem BIP zwalnia z obowiązku udostępnienia w trybie wnioskowym, co przekłada się na stopień zaangażowania podmiotu udostępniającego – ogranicza konieczność reorganizacji pracy urzędu czy

³² Zob. m.in. wyroki NSA z 5.07.2024 r. w sprawach: III OSK 783/23, LEX nr 3750275 oraz III OSK 2546/22, LEX nr 3747070.

³³ Zob. np. wyrok NSA z 9.02.2024 r., III OSK 77/23, LEX nr 3691958.

oddelegowania kolejnych pracowników niezbędnych do rozpatrywania nowych wniosków. Wydaje się, że ustawodawca, przyznając to uprawnienie podmiotom udostępniającym, liczył się z sytuacją, w której duża liczba wniosków paraliżowałaby pracę urzędu. Intencją twórców ustawy było zatem odciążenie podmiotów udostępniających, które same decydowałyby o zastosowaniu tego mechanizmu, co skutkowałoby ich zwolnieniem z obowiązku udostępniania informacji na wniosek. Publikowanie wielu informacji na stronach Biuletynu jest zajęciem czasochłonnym, wymaga bowiem nie tylko opracowania danych w formie właściwej dla systemu teleinformatycznego, ale także odpowiedniego ich uporządkowania, które pozwoli na łatwe wyszukanie informacji, a także zapewni przejrzystość i czytelność prezentowanych danych. Jednak niewątpliwą zaletą podjęcia działań publikacyjnych jest ich jednorazowość w kontrze do sytuacji, gdy udzielanie tej samej odpowiedzi na liczne wnioski przysparza więcej pracy, a przy tym jest to praca, która może trwać w zasadzie *non stop*, tj. tak długo, jak długo wnioskodawcy będą zainteresowani daną informacją.

5. Uwagi końcowe

Na gruncie przepisów u.d.i.p. brakuje precyzyjnej i kompleksowej regulacji znajdującej zastosowanie w przypadku, gdy podmioty uprawnione wykorzystują prawo do informacji niezgodnie z jego konstytucyjnym przeznaczeniem. Doktryna i orzecznictwo, dostrzegając problemy, z jakimi mierzą się podmioty udostępniające, wypracowały mechanizm zapobiegania różnego rodzaju nadużyciom, opierając się na ogólnej koncepcji nadużycia prawa. Koncepcja ta ma oczywiście swoje zalety i niewątpliwie stanowi próbę ratowania administracji przed realnymi zagrożeniami, z jakimi musi się ona mierzyć. Daje ona jednak podmiotom udostępniającym niezwykle silne i skuteczne narzędzie obrony, które niewłaściwie wykorzystane może z tarczy stać się orężem w walce z podmiotami uprawnionymi. Narzędzie to może posłużyć ograniczaniu dostępu do informacji w sposób arbitralny i nieznajdujący oparcia w regulacji u.d.i.p. Paradoksalnie, nadużycie prawa do informacji, które w założeniu ma chronić udostępniających, może okazać się całkiem wygodnym wytrychem do nieuzasadnionego ograniczania dostępu do informacji obywatelom. Teoretyczna koncepcja nadużycia prawa, nieobudowana regulacją prawną zachęca do działań inspirowanych w pełni swobodną oceną, działań w istocie całkowicie dyskrecjonalnych, stwarza zatem duże pole do nadużyć dokonywanych tym razem przez podmioty udostępniające. Deficyt regulacji w tym obszarze

sprzyja przesuwaniu granic nadużycia prawa do informacji i jego rozszerzającej interpretacji, co w pewnym stopniu potwierdza bogate orzecznictwo sądów administracyjnych.

Mając na uwadze problemy, z jakimi mierzy się administracja, jak również coraz częstsze sięganie po koncepcję nadużycia prawa i kontrowersje, jakie koncepcja ta wywołuje, zasadnym jest domaganie się pilnej interwencji ze strony ustawodawcy. To rolą ustawodawcy jest takie ukształtowanie regulacji prawnej, które uwzględnia z jednej strony konieczność zapewnienia jawności w życiu publicznym, a z drugiej chroni uzasadnione interesy podmiotów udostępniających. Przyjęte mechanizmy ochronne powinny ograniczać negatywne efekty zjawisk noszących znamiona nadużycia prawa do informacji, ale równocześnie powinny eliminować sytuacje, w których podmioty udostępniające mogłyby arbitralnie kształtować zakres prawa do informacji.

Przedstawione w przedostatniej części tego opracowania, możliwe do zastosowania w chwili obecnej ustawowe mechanizmy ochronne nie mają charakteru kompleksowego, a ich zastosowanie nie rozwiązuje wszystkich problemów kwalifikowanych z perspektywy nadużycia prawa do informacji. W mojej ocenie stanowią one *sui generis* rozwiązanie tymczasowe. Jak każde tego rodzaju rozwiązanie nie jest ono oczywiście pozbawione wad, ale w odróżnieniu od koncepcji nadużycia prawa ma ono silne oparcie w przepisach u.d.i.p. – może zatem stanowić formę alternatywną dla tej koncepcji. Właściwe wykorzystanie instytucji dostępu do informacji przetworzonej, Biuletynu Informacji Publicznej czy mechanizmu opłat eliminuje przynajmniej część problemów, z którymi mierzą się podmioty udostępniające, przy jednoczesnym zapewnieniu odpowiedniej ochrony podmiotom uprawnionym do informacji i unikaniu uciekania się przez administrację do działań, którym można postawić zarzut dowolności.

Bibliografia

Opracowania

- Bernaczyk M., Jabłoński M.**, *Ocena treści wniosku*, Wspólnota nr 2007/12, s. 5–8.
- Drachal J.**, *Prawo do informacji publicznej w świetle wykładni funkcjonalnej*, w: *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, Warszawa 2005.
- Jaśkowska M.**, *Nadużycie publicznego prawa podmiotowego jako przesłanka ograniczenia dostępu do sądu w sprawach z zakresu informacji publicznej*, *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* 2018/1 (76), s. 27–41.
- Piskorz-Ryń A.**, *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 września 2023 r., III OSK 1166/22*, *Orzecznictwo Sądów Polskich* 2024/9, s. 138–167.

Piskorz-Ryń A., *O nadużyciu prawa dostępu do informacji publicznej*, w: G. Sibiga, M. Błachucki (red.), *20 lat ustawy o dostępie do informacji publicznej. Podsumowanie i perspektywy*, Warszawa 2022.

Szustakiewicz P., *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 maja 2020 r. (sygn. akt I OSK 833/19)*, *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* 2023/1 (106), s. 167–174.

Strony internetowe

<http://www.informacjapubliczna.org>; stan na 12.02.2025 r.

Michał ULASIEWICZ

ABUSING THE RIGHT TO PUBLIC INFORMATION

Abstract

Background: The presented study concerns the problem of abusing the right to public information. The concept of abusing the right to public information is used in the practice of entities providing access that is met with critical public opinion. This concept is criticized in particular for its arbitrary application and for violating the guarantee of protecting the right to information. This article presents views of doctrine and jurisprudence as well as selected legal regulations of the Act on Access to Public Information governing the basic mechanisms for limiting phenomena that bear signs of abusing the law.

Research purpose: As far as the author is concerned, the paper is trying to provide answers to the following questions: is the concept of abusing the law supported by the provisions of the Act on Access to Public Information and are there other mechanisms that may be applied in situations bearing the characteristics of abusing the law?

Methods: The research is based on a dogmatic analysis of legal provisions, statements of the doctrine, and case law of administrative courts, in particular the Supreme Administrative Court.

Conclusions: As a result of the above considerations, the author concludes that on the basis of the provisions of the Act on Access to Public Information there is a lack of precise and comprehensive regulation applicable in the case when entitled persons use the right to information contrary to its constitutional purpose. The concept of abusing the law developed in doctrine and case law has many advantages but also carries a serious risk of taking discretionary actions. The author draws attention to the statutory mechanisms that may be applied in situations bearing the characteristics of abusing the law.

Keywords: public information, access to information, abusing the right to public information, processed information.