

DOSTĘP DO INFORMACJI PUBLICZNEJ W KONTEKŚCIE NADUŻYCIA PRAWA DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

BOŻENA DĄBKOWSKA-MASTALEREK*
BEATA ZAJĄC-DUTKIEWICZ**

Na przestrzeni 20 lat stosowania prawa dostępu do informacji publicznej możemy prócz dobrodziejstw, jakie niesie stosowanie ustawy, w tym troska o dobro publiczne, prawo do przejrzystego państwa, czy jego struktur, kontrola przestrzegania prawa przez podmioty życia publicznego, jawność administracji i innych organów, zaobserwować zjawiska negatywnej praktyki, polegającej na nadużywaniu prawa do informacji publicznej, które stanowi próbę skorzystania z omawianej instytucji dla osiągnięcia celu innego aniżeli troska o dobro publiczne. Zjawiska te można zaobserwować, dokonując analizy skarg, odpowiedzi na skargi, jak i orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego.

W pierwszej kolejności zauważyć należy, że przepisy ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej¹ (dalej: u.d.i.p.) przewidują możliwie szeroką definicję pojęcia informacji publicznej. Zgodnie bowiem z art. 1 ust. 1 ustawy, każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie. Z kolei zgodnie z art. 2 ust. 1 każdemu przysługuje, z zastrzeżeniem art. 5, prawo dostępu do informacji publicznej, zwane dalej „prawem do informacji publicznej”. W kontekście tym nie może jednak umknąć z pola widzenia cel wprowadzenia w życie ustawy o dostępie do informacji publicznej i jej funkcje społeczne. Ustawa daje obywatelom możliwość kontroli działań władz publicznych oraz innych podmiotów wykonujących zadania publiczne (art. 4 ust. 1 ustawy), organizacji związkowych i pracodawców reprezentatywnych, jak również partii politycznych (art. 4 ust. 2 ustawy), co ma służyć utrzymaniu transparentności

* uczestniczka seminarium doktoranckiego nauk prawnych Wydziału Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego, e-mail: bozena20.studia@wp.pl, ORCID: 0000-0001-6034-3839

** uczestniczka seminarium doktoranckiego nauk prawnych Wydziału Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego, e-mail: beatadutkiewicz73@gmail.com, ORCID: 0009-0005-8193-5341

¹ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 902).

i uczciwości życia publicznego. Pojęcie „sprawy publiczne” nie zostało zdefiniowane w ustawie, ale należy pamiętać, że nie oznacza to pełnej dowolności w jego interpretowaniu. Przepis art. 6 ustawy wymienia przykładowo, czego w szczególności dotyczyć może wnioski o informację publiczną. Choć nie jest to katalog zamknięty, to przytoczone w nim przykłady mogą być wskazówką do identyfikacji sprawy publicznej, pozwalają na klasyfikację rodzajową tych spraw i nie pozostają bez znaczenia w stosowaniu przepisów ustawy. Przepis art. 6 u.d.i.p. jest bardzo rozbudowany, zawiera kilkadziesiąt przykładów informacji publicznej, jest w nim również mowa o zasadach funkcjonowania podmiotów publicznych i majątku publicznym. Jeśli w art. 6 u.d.i.p. jest mowa o zasadach funkcjonowania podmiotów publicznych, to dotyczy to takich kwestii, jak: tryb działania tych podmiotów, sposób stanowienia aktów prawnych, sposób przyjmowania i załatwiania spraw, stan przyjmowanych spraw, kolejność ich załatwiania i rozstrzygania itd. Dotyczy to kwestii, jak i w jaki sposób organ wykonuje swoje ustawowe kompetencje.

Realizacja uprawnień obywatelskich wynikających z ustawy o dostępie do informacji publicznych może przybrać taki przebieg, który uzasadni twierdzenie o ich nadużyciu. Zawsze należy jednak zachować sporą dozę ostrożności w stawianiu takiej tezy.

Nadużycie prawa można uznać za samoistną instytucję prawa procesowego². Nadużycie prawa to eksploatawanie przysługującego prawa i instrumentów służących jego realizacji, ale nie w celu zrealizowania wartości, którym to prawo ma służyć, chociaż z powoływaniem się na nie³. Nadużycie prawa ma miejsce wtedy, gdy strona podejmuje prawnie dozwolone działania dla celów innych niż przewidziane przez ustawodawcę. Każde prawo podmiotowe przyznane jest przez normę prawną w celu ochrony interesów uprawnionego. Prawo to winno być jednak wykonywane zgodnie z celem, na który zostało przyznane. W konsekwencji zachowanie, które formalnie zgodne jest z literą prawa, lecz sprzeciwia się jej sensowi, nie może zasługiwać na ochronę⁴. Podobnie można potraktować działanie podmiotu, który inicjuje szereg postępowań administracyjnych, czy też sądowych w celu innym niż ochrona swych praw. Tym sposobem wpływa na obniżenie poziomu ochrony innych podmiotów, którym blokuje uzyskanie ochrony prawnej w dostatecznie szybki sposób⁵. Stanowisko takie znalazło akceptację w doktrynie, orzecnictwie sądów polskich, jak i Europejskim Trybunale Praw Człowieka w Strasburgu. W orzeczeniach Europejskiego Trybunału Praw Człowieka za prawidłową uznano odmowę przyznania

² A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1992.

³ W. Jakimowicz, *Nadużycie prawa dostępu do informacji publicznej* [w:] A. Błaś (red.), *Antywartości w prawie administracyjnym*, Kraków 2015, pkt. V

⁴ M. Warchoł, *Pojęcie nadużycia prawa w procesie karnym*, „Prokuratura i Prawo” 2007, Nr 11, s. 49 i n.; T. Cytowski, *Procesowe nadużycie prawa*, „Przegląd Sądowy” 2005, nr 5; M.G. Plebanek, *Nadużycie praw procesowych w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2012; P. Przybysz, *Nadużycie prawa w prawie administracyjnym* [w:] H. Izdebski, A. Stepkowski (red.), *Nadużycie prawa*, Warszawa 2003; wyrok NSA z dnia 21 stycznia 2011 r., II FSK 1338/10 [online:] orzeczenia.nsa.gov.pl [dostęp: 15.05.2023].

⁵ H. Dolecki, *Nadużycie prawa do sądu* [w:] J. Góral, R. Hauser, J. Trzeciński (red.), *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, Warszawa 2005.

pomocy prawnej z uwagi na nadużycie prawa do sądu⁶. Natomiast Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że działania podmiotu, dla którego inicjowanie postępowań sądowych nie służy ochronie naruszonych praw, a stanowi cel sam w sobie, uznane być musi za nadużycie prawa do sądu⁷. Ocena tego, czy działanie strony można zaliczyć do nadużycia prawa, zawsze wymaga wnikliwej analizy⁸. Wszystkie powyższe rozważania można, w naszej ocenie, zastosować do nadużycia prawa dostępu do informacji publicznej.

Obywatelskie prawo do informacji publicznej nie ma charakteru absolutnego. Z uwagi na konstrukcję prawa dostępu do informacji publicznej jako publicznego prawa podmiotowego, w praktyce już samo stwierdzenie, że żądana informacja ma charakter informacji publicznej implikuje obowiązek udzielania informacji każdemu podmiotowi, który się o to zwróci. Ten stan rzeczy powoduje, że często dochodzi do nadużywania prawa do informacji do realizacji celów, które nie wynikają ani z Konstytucji RP, ani z ustawy o dostępie do informacji publicznej. Odnoszą się jednak do celów, które są trudne do pogodzenia z założeniami całego systemu prawa, składającego się z leżących u jego fundamentów wartości i zasad aksjologicznych. Należy zadać pytanie, czy zachowanie podmiotu wnoszącego o udzielenie informacji publicznej winno być więc w każdym przypadku oceniane indywidualnie, nie tylko w kontekście uprawnienia do uzyskania takiej informacji, ale w konkretnych sytuacjach, również przy uwzględnieniu nadrzędnych wobec niego zasad i wartości.

Nadużywanie publicznego prawa podmiotowego ma miejsce wówczas, gdy jakiś podmiot podejmuje prawnie dozwolone działania dla osiągnięcia zamierzeń innych niż przewidziane przez ustawodawcę. Takie działanie jest wprawdzie zachowaniem podmiotu, który „ma prawo”, ale nie służy społecznie uzasadnionym interesom tego podmiotu. Nadużycie prawa definiowane jest więc jako wykorzystywanie tego prawa w sposób, który nie jest zgodny z założeniami aksjologicznymi leżącymi u jego podstaw⁹. W kontekście prawa dostępu do informacji publicznej nadużycie prawa definiuje się więc jako próbę korzystania z instytucji dostępu do informacji publicznej dla osiągnięcia celu innego aniżeli troska o dobro publiczne, jakim jest w szczególności prawo do przejrzystego państwa, jego struktur, przestrzegania

⁶ Postanowienia Europejskiej Komisji Praw Człowieka: z dnia 10 lipca 1986 r. Nr 10871/84 w sprawie Winer przeciwko Zjednoczonemu Królestwu; z dnia 4 grudnia 1985 r. Nr 11564/85 w sprawie W. przeciwko Niemcom; z dnia 2 lipca 1997 r. Nr 27436/95 w sprawie Steward-Brady przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, omawiane przez M. Stępnia, *Nadużycie prawa do sądu – czy sądy są bezsilne względem pieniaczy sądowych?* [w:] M. Balcerzak, T. Jasudowicz, J. Kapelańska-Pręgowska (red.), *Europejska Konwencja Praw Człowieka i jej system kontrolny – perspektywa systemowa i orzecznicza*, Toruń 2011.

⁷ Postanowienie NSA z dnia 18 marca 2014 r., I OZ 175/14 [online:] orzeczenia.nsa.gov.pl [dostęp: 15.05.2023].

⁸ 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 [online:] orzeczenia.nsa.gov.pl [dostęp: 15.05.2023].

⁹ A. Piskorz-Ryń [w:] G. Szpor, A. Piskorz-Ryń (red.), *Jawność i jej ograniczenia. Dostęp i wykorzystywanie*, t. 5, Legalis/el. 2015.

prawa przez podmioty życia publicznego, jawności funkcjonowania administracji i innych organów¹⁰.

Dokonać można pogrupowania problemu nadużycia prawa do informacji publicznej. Po pierwsze prawo do informacji publicznej może być wykorzystywane po to, by zakłócić funkcjonowanie organów administracji. Nadużyciem prawa jest też żądanie informacji dla celów gospodarczych, zawodowych lub na potrzeby prowadzenia indywidualnych sporów prawnych. Konstytucyjne prawo może być też używane do szykanowania osób piastujących funkcje publiczne, do pozyskiwania informacji o tych osobach dla prowadzenia sporów osobistych, zaspokojenia prywatnych animozji.

W niniejszym opracowaniu chcielibyśmy zająć się kwestią nadużycia prawa do informacji publicznej w kontekście zakłócania funkcjonowania pracy organów administracji.

Wykorzystywanie rozwiązań ustawowych do zakłócania funkcjonowania organów administracji określa się niekiedy mianem dążenia do gnębienia podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji. Udostępnienie informacji publicznej zawsze bowiem wiąże się z zaangażowaniem personelu urzędniczego i określonych środków technicznych. Związane z tym obowiązki administracji nie są wobec tego obojętne dla efektywności wykonywania innych zadań publicznych. Należy zatem zgodzić się z twierdzeniem, iż zakres obowiązku informacyjnego państwa powinien być ukształtowany w taki sposób, aby zapewnić równowagę między korzyściami wynikającymi z zapewnienia dostępu do informacji a szeroko rozumianymi kosztami, jakie muszą ponieść w celu jego realizacji podmioty zobowiązane. Nadużywanie prawa do informacji może zakłócić funkcjonowanie urzędu i zmniejszyć efektywność jego działania w zakresie wykonywania powierzonych mu ustawowych zadań, w tym w zakresie udostępniania informacji innym podmiotom¹¹. Z ustawy o dostępie do informacji publicznej nie wynika, aby podmiot składający wniosek miał obowiązek wskazywania celu czy motywów swego wniosku. Niektórzy przedstawiciele literatury przedmiotu stawiają odważną tezę, iż w każdym indywidualnym przypadku istnieje możliwość oceny zachowania wnioskującego o informację publiczną pod kątem tego, czy korzysta on ze swojego uprawnienia zgodnie z jego celem i funkcją. Ocena ta powinna być oparta na okolicznościach faktycznych, w szczególności uwzględniać treść wniosku o udostępnienie informacji publicznej oraz dotychczasowe relacje z wnioskodawcą na płaszczyźnie korzystania przez niego z prawa do informacji publicznej.

Co może w praktyce oznaczać nadużycie prawa do informacji publicznej? Otóż w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Warszawie trzy osoby z jednej rodziny (które są nawzajem swoimi pełnomocnikami) wniosły ponad 1200 skarg na decyzje wydane w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej,

¹⁰ J. Drachal, *Prawo do informacji publicznej w świetle wykładni funkcjonalnej* [w:] J. Góral, R. Hauser, J. Trzcziński (red.), *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, Naczelny Sąd Administracyjny, Warszawa 2005 r.; 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 [online:] orzeczenia.nsa.gov.pl [dostęp: 15.05.2023].

¹¹ J. Parchomiuk, *Nadużycie prawa w prawie administracyjnym*, Warszawa 2018, Legalis/el.

bezczyńność z tym związaną lub też przewlekłe prowadzenie postępowania. W prawie każdej z wymienionych skarg osoby te składały również wnioski o przyznanie prawa pomocy w zakresie zwolnienia z obowiązku uiszczania kosztów sądowych. Należy przypomnieć, że skargi związane z bezczynnością, przewlekłością czy decyzjami o odmowie udostępnienia informacji publicznej są jedynie wierzchołkiem góry lodowej. Od tego rodzaju sprawy należy bowiem uiścić wpis sądowy w wysokości 200 zł od skargi na decyzję lub 100 zł od skargi na bezczynność lub przewlekłość. W dzisiejszych czasach nie są to być może sumy zawrotne, ale jednak na pewno tamują w jakimś stopniu liczbę wnoszonych skarg. Nie zapominajmy, że w postępowaniu przed sądem administracyjnym konieczne jest także podpisanie skargi, podanie swojego numeru pesel, uzupełnienie wszelkich braków formalnych. Organy administracji nie mogą żądać, aby wnioskodawcy sprostali tego rodzaju wymogom, które przecież w jakimś stopniu ograniczałyby liczbę składanych wniosków. Z ustawy o dostępie do informacji publicznej wprost wynika, iż udostępnienie informacji publicznej jest bezpłatne. Ponadto wniosek o udostępnienie informacji publicznej nie musi spełniać prawie żadnych wymagań formalnych, może być złożony nawet zwykłym e-mailem, nie musi być podpisany. Wszystkie te czynniki prowokują nadużycia.

Jeśli zatem do sądu administracyjnego trzy osoby z jednej rodziny złożyły 1200 skarg, to należy zadać pytanie, ile wniosków o informację publiczną te osoby skierowały do organów administracji.

Niestety ustawa o dostępie do informacji publicznej staje się orężem w walce z organami administracji i w prosty sposób może doprowadzić do utrudnień, czy czasem nawet sparaliżowania ich pracy. Okazuje się zatem, iż konstrukcja i założenia ustawy o dostępie do informacji publicznej, które miały umożliwić sprawdzenie przez obywatela prawidłowości działania organu, może także szkodzić. Zdarza się to szczególnie w sytuacji, gdy osoba, która nie uzyska od organu administracji korzystnej dla siebie decyzji w sprawie indywidualnej (brak udzielenia zezwolenia na zjazd indywidualny, odmowa wydania pozwolenia na budowę, odmowa przyjęcia dziecka do przedszkola), wykorzystuje właśnie możliwość złożenia wniosków o udostępnienie informacji publicznej w celu ukarania organu za, w jej mniemaniu, błędną decyzję.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej daje obywatelom takie możliwości, które stają się narzędziem skutecznego ataku w postaci przesyłania nieskończonej liczby wniosków o udostępnienie informacji publicznej. Należy wziąć pod uwagę okoliczność, iż duża liczba wniosków o udostępnienie informacji publicznej potrafi zablokować pracę organu. Pamiętajmy, że organy nie zostały powołane jedynie po to, aby udostępniać informację publiczną. Organ administracji ma powierzone ustawowo zadania, które musi wykonywać na bieżąco.

Jeśli obiektem nadużycia prawa do informacji publicznej jest organ administracji, który posiada własny urząd i licznych pracowników, to możliwe jest przeniesienie niektórych osób do obsługiwanego postępowania związanego z udzielaniem informacji publicznej. Jednostki takie mogą nawet stworzyć komórki organizacyjne, których jedynym zadaniem będzie rozpoznawanie tego rodzaju wniosków. Jednak niektóre podmioty zobowiązane są organami administracji, które takimi możliwościami

nie dysponują¹². Są to np. dyrektorzy niewielkich szkół, żłobków czy przedszkoli. W takiej sytuacji rozpoznanie miesięcznie kilkudziesięciu wniosków o informację publiczną może stać się rzeczywiście niemożliwe, nie do pogodzenia z koniecznością wykonywania codziennych obowiązków takiego organu. Należy mieć również na uwadze, iż wnioski o informację publiczną powinny być rozpoznane w terminie 14 dni¹³. Rozpoznanie wniosku o udostępnienie informacji publicznej często wymaga poszerzonej wiedzy prawniczej na temat tego, kto jest funkcjonariuszem publicznym, czy w danym przypadku należy zastosować przepisy szczególne wyłączające ogólne unormowania ustawy o dostępie do informacji publicznej. Zakres przedmiotowy ustawy obejmuje dostęp tylko do informacji publicznej, a nie publiczny dostęp do wszelkich informacji, co nie jest ani oczywiste, ani proste do ustalenia¹⁴. Nie trzeba przypominać, iż zdecydowana większość osób odpowiadająca na wniosek, np. dyrektor przedszkola, przeważnie nie ma wykształcenia prawniczego.

Należy też przytoczyć bardzo ciekawe wyniki ankiety przeprowadzonej wśród pracowników organów jednostek samorządu terytorialnego. Urzędnicy uczestniczący w szkoleniu, które odbyło się w dniu 22 stycznia 2021 r., zajmowali się bowiem rozpoznawaniem wniosków o udostępnienie informacji publicznej, a przedmiotem wykładów były właśnie problemy związane ze stosowaniem ustawy. Pierwszym tematem szkolenia, które zaproponowała zdecydowana większość urzędników, był właśnie problem nadużycia prawa do informacji publicznej. Kolejną była kwestia tego, jak określić informacje, które nie podlegają udostępnieniu, następnie informacji publicznej przetworzonej oraz zakresu informacji o pracownikach podmiotów publicznych, które stanowią informację publiczną¹⁵.

Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach, realizacja przepisów tej ustawy nie powinna polegać na „zastawianiu pułapek” na organ, tak jak wtedy gdy jedna osoba składa kilkadziesiąt skarg w przedmiocie dostępu do informacji publicznej przeciwko organowi lub jednostkom organizacyjnym jednej gminy. Wprawdzie nie należy przekreślać prawa skarżącego do dalszego korzystania z uprawnień przewidzianych w u.d.i.p., ale kierowanie kolejnej skargi do sądu z tym samym pytaniem do tego samego organu jest nadużyciem prawa¹⁶.

Kwestia nadużycia prawa do informacji publicznej jest szeroko komentowana w orzecznictwie sądów administracyjnych.

W celu ochrony organów administracji publicznej wypracowane zostało w orzecznictwie sądów administracyjnych pojęcie nadużycia prawa podmiotowego w postaci prawa do informacji publicznej. Sprowadza się ono do braku konieczności udzielania informacji publicznych danemu wnioskodawcy, gdy bezsprzecznie możliwe jest stwierdzenie, iż jego działania nie zmierzają do osiągnięcia pożytku o charakterze publicznym, lecz służą jedynie osiągnięciu prywatnych celów lub

¹² S. Pietras, P. Szustakiewicz, *Podmioty zobowiązane do udzielenia informacji publicznej*, „Ius Novum” 2011, nr 4.

¹³ P. Szustakiewicz, *Rażąca bezczynność i przewlekłość postępowania w sprawach z zakresu dostępu do informacji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 1–2, s. 151–158.

¹⁴ Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 16 sierpnia 2016 r., II SAB/Bk 19/16, CBOSA.

¹⁵ Zob. [online:] <https://www.nist.gov.pl/szkolenia,1.html>. [dostęp: 30.04.2021].

¹⁶ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 2 grudnia 2021 r., III SAB/Gl 114/21, CBOSA.

dezorganizacji pracy organu. Jak wywiódł bowiem Naczelny Sąd Administracyjny w treści wyroku z dnia 23 listopada 2016 r. (sygn. akt. I OSK 1601/15): „podstawą oddalenia skargi (...) powinno być nadużycie prawa do uzyskania informacji publicznej. Trafnie wywodzi Sąd I instancji, że nadużycie prawa dostępu do informacji publicznej polega 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. Działanie wnioskodawcy oraz ilość i treść złożonych wniosków o udostępnienie informacji publicznej nie świadczy o zamiarze uzyskania informacji publicznej w celu jej wykorzystania dla dobra wspólnego”¹⁷.

Mając na uwadze liczbę oraz treść wniosków składanych kolejno do urzędów miasta przez jednego skarżącego, dokonać można analizy tych działań, wykorzystując między innymi treść niezwykle aktualnego w wielu analogicznych sprawach orzeczenia w postaci wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 20 marca 2019 r. (sygn. akt: II SAB/Ke 6/19). W sprawie tej sąd uznał, iż zachodzą dwie kluczowe przesłanki dla zaistnienia nadużycia prawa podmiotowego przez wnioskodawcę: 1) liczba rozbudowanych wniosków o udostępnienie informacji publicznej przekroczyła liczbę kilkunastu w krótkim odstępie czasu, 2) wnioskodawca niejako „mścił się” wobec rozwiązania umowy cywilnoprawnej organu z matką zainteresowanego, tym samym zaistniała przesłanka interesu prywatnego w sprawie. Mając na uwadze powyższe przesłanki, sąd argumentował, iż „nie budzi wątpliwości, że przedmiotowy wniosek obiektywnie nie służy jakiemukolwiek dobru powszechnemu, nie tylko nie prowadzi do poprawy funkcjonowania urzędu, wręcz przeciwnie, ma stanowić dla niego dokuczliwość. W istocie więc wniosek nie służy usprawnieniu realizacji przez organ zadań publicznych, a godzi w realizację tych zadań. Postępowanie skarżącej prowadzi wręcz do zagrożenia wynikającego z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP prawa do informacji osób, które chcą je realizować zgodnie z jego istotą. Opisane nadużycie absorbuje bowiem organ, jego siły i środki, co może opóźnić realizację wniosków niestanowiących nadużycia prawa”¹⁸.

Właśnie do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach wpłynęło kilkadziesiąt spraw, gdzie wnioskodawca rozpoczął składanie wniosków o udostępnienie informacji publicznej z chwilą zakończenia sprawowania mandatu radnego i tym samym podjął, w swojej ocenie, trud kontroli wszystkich działań burmistrza miasta oraz rady miasta. Organ stwierdził, że liczba złożonych wniosków przekracza wszelkie sensowne granice, zaś ich treść często pozostaje iluzoryczna w stosunku do realizacji. Złożone w jednym roku wnioski sprowadzałyby się do udostępnienia wnioskodawcy kilku tysięcy stron dokumentacji.

W orzeczeniu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 20 marca 2019 r. sygn. akt II SAB/Ke 6/19, wyjaśnione zostało, iż „udostępnienie informacji publicznej następuje w formie czynności materialno-technicznej.

¹⁷ Wyrok NSA z dnia 23 listopada 2016 r., I OSK 1601/15, CBOSA.

¹⁸ Wyrok WSA w Kielcach z dnia 20 marca 2019 r., II SAB/Ke 6/19, CBOSA.

Obowiązek wydania decyzji administracyjnej ustawodawca przewidział wówczas, gdy żądana informacja jest informacją publiczną, lecz organ odmawia jej udostępnienia bądź zachodzą przesłanki do umorzenia postępowania (art. 16 ust. 1 u.d.i.p.), tj. gdy istnieją ustawowe podstawy do odmowy udostępnienia informacji publicznej (art. 5 ust. 1 i 2 u.d.i.p.), bądź przeszkody do jej udostępnienia w określony sposób lub w określonej formie (zob. art. 14 ust. 2 u.d.i.p.). W zasadzie więc odmowa udostępnienia informacji publicznej powinna nastąpić w formie decyzji administracyjnej, a nie zwykłym pismem, jak w niniejszej sprawie, chyba że z uwagi na nadużycie prawa do informacji publicznej, odmowy jej udzielenia w takiej formie nie można zakwalifikować jako beczynności w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a.” W omawianej sytuacji organ poinformował wnioskodawcę o odmowie udzielania informacji publicznej w zakresie wymienionych wniosków, twierdząc, iż prawdziwe intencje służyć mogły jedynie chęci dezorganizacji urzędu miasta oraz pracy burmistrza miasta.

„Kwestia znaczenia pojęcia informacji publicznej pozostaje więc niedookreślona i pozostawia pewien zakres uznania w zależności od konkretnego stanu faktycznego”¹⁹. Na ten problem zwrócił uwagę NSA w wyroku I OSK 3255/15, w którym stwierdził: „Gdyby intencją prawodawcy konstytucyjnego było objęcie prawem do informacji każdego przejawu aktywności wskazanych wyżej podmiotów, która w jakikolwiek sposób wiązałaby się z realizowaniem przez nie zadań i celów publicznych, w tym również aktywności o charakterze wewnętrznym, czy «technicznym», dałby temu wyraz w regulacji konstytucyjnej. Tymczasem w Konstytucji odróżnia się kategorię działalności organów od kwestii wewnętrznej organizacji ich prac”²⁰.

Analiza spraw rozpoznawanych w sądach administracyjnych prowadzi do konkluzji, iż wiele ze składanych wniosków ma na celu jedynie zakłócenie prawidłowego funkcjonowania organów administracji. Czy zatem zapisy ustawy w wystarczający sposób bronią celów, jakim powinna ona służyć? W jaki sposób organ administracji może zapobiegać naruszaniu prawa do informacji publicznej? Jaka jest skala tego zjawiska? Po analizie wewnętrznych systemów informatycznych sądów administracyjnych, w których pracujemy, stwierdzić należy, iż około 20% wszystkich spraw z zakresu informacji publicznej pochodzi od osób, które wniosły do sądu kilkadziesiąt skarg na decyzje o odmowie udostępnienia informacji publicznej, beczynność czy przewlekłość organu w tym zakresie. Jest to zatem znaczna liczba spośród wszystkich rozpoznawanych spraw. Co znamienne jednak, wnioskodawcy formułują do organów takie pytania, których kwalifikacja co do tego, czy dotyczą informacji publicznej, czy też nie, nie jest oczywista. Organ nie ma zatem możliwości zastosowania jedynie pisemnej odpowiedzi, iż żądana informacja nie jest informacją publiczną. Taki wniosek wymaga zatem dokładnej analizy samego pytania, jak i dokumentów, które mają być udostępnione. Co równie istotne, znaczna część tego rodzaju skarg jest przez sądy administracyjne uwzględniana.

¹⁹ M. Rypina, *Brak udostępnienia żądanych informacji [w:] idem, Udostępnianie informacji publicznej przez podmioty prywatne*, Warszawa 2022.

²⁰ Wyrok NSA z dnia 5 października 2017 r., I OSK 3255/15, CBOŚA.

Organ zatem albo błędnie zakwalifikował żadaną informację jako nienależącą do zakresu informacji publicznej, albo też np. dokonał nieprawidłowej anonimizacji.

Przy analizie przedstawionego problemu nie można zapominać o całym spektrum dobrodziejstw, jakie niesie aktualnie obowiązująca ustawa o dostępie do informacji publicznej. Niezaprzeczalnie przyjęte rozwiązania budują postawy obywatelskie, odpowiedzialność czy kontrolę prawidłowości polityki organów lub rozporządzania finansami publicznymi.

W naszej ocenie kwestia ograniczenia nadużywania prawa do informacji publicznej, przy obecnym brzmieniu ustawy, winna być pozostawiona orzecznictwu sądownoadministracyjnemu.

Zgodzić się należy, że realizacja przepisów tej ustawy nie powinna polegać na „zastawianiu pułapek” na organ, bo nie na tym polega poważne i odpowiedzialne podejście do spraw publicznych, a taką funkcję pełnić mają przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznych.

Z drugiej zaś strony nie należy przekreślać prawa obywatela do dalszego korzystania z uprawnień przewidzianych w ustawie o dostępie do informacji publicznej²¹. Niedopuszczalne jest w naszej ocenie dyskwalifikowanie kolejnych wniosków o udostępnienie informacji publicznej tylko dlatego, że są liczne. Nie można wykluczyć sytuacji, iż dopiero ogół informacji pozwoli wnioskodawcy na uzyskanie pełnego obrazu zdarzeń publicznych, które go interesują. Mnogość wniosków nie wyklucza zatem działania zgodnego z celem i przeznaczeniem ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Nie wydaje się także celowe zastosowanie *de lege ferenda* ustawowego wprowadzenia opłaty od wniosków o udostępnienie informacji publicznej. Jakikolwiek ograniczenia ilościowe składania wniosków przez jedną osobę do tego samego organu również nie odniosłyby skutku.

Po pierwsze, jaką liczbę wniosków zaproponować jako granicę nadużycia prawa? A po drugie pamiętajmy, iż wniosek o informację publiczną nie musi być podpisany. Zawsze też można taki wniosek przekazać do złożenia żonie, mężowi, koledze, bratu, czy kuzynowi itp. Ochrona przed nadużyciem byłaby zatem zupełnie iluzoryczna.

BIBLIOGRAFIA

- Cytowski T., *Procesowe nadużycie prawa*, „Przegląd Sądowy” 2005, nr 5.
- Dolecki H., *Nadużycie prawa do sądu* [w:] J. Góral, R. Hauser, J. Trzciński (red.), *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, Warszawa 2005.
- Jakimowicz W., *Nadużycie prawa dostępu do informacji publicznej* [w:] A. Błaś (red.), *Antywartości w prawie administracyjnym*, Kraków 2015.
- Oliński P., *Dostęp do informacji publicznej jako forma kontroli administracji publicznej w Rzeczypospolitej Polskiej i Republice Federalnej Niemiec*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2022, nr 4.

²¹ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 2 grudnia 2021 r., III SAB/GI 114/21, CBOSA.

- Pietras S.M., Szustakiewicz P., *Podmioty zobowiązane do udzielenia informacji publicznej*, „Jus Novum” 2011, nr 4.
- Piskorz-Ryń A. [w:] G. Szpor, A. Piskorz-Ryń (red.), *Jawność i jej ograniczenia. Dostęp wykorzystywanie*, t. 5, Legalis/el. 2015.
- 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.
- Redelbach A., Wronkowska S., Ziemiński Z., *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1992.
- Rypina M., *Brak udostępnienia żądanych informacji* [w:] *idem*, *Udostępnianie informacji publicznej przez podmioty prywatne*, Warszawa 2022.
- Stępień M., *Nadużycie prawa do sądu – czy sądy są bezsilne względem pniaczy sądowych?* [w:] M. Balcerzak, T. Jasudowicz, J. Kapelańska-Pręgowska (red.), *Europejska Konwencja Praw Człowieka i jej system kontrolny – perspektywa systemowa i orzecznicza*, Toruń 2011.
- Szustakiewicz P., *Rażąca bezczynność i przewlekłość postępowania w sprawach z zakresu dostępu do informacji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 1–2.
- Warchoń M., *Pojęcie nadużycia prawa w procesie karnym*, „Prokuratura i Prawo” 2007, nr 11.

DOSTĘP DO INFORMACJI PUBLICZNEJ W KONTEKŚCIE NADUŻYCIA PRAWA DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

Streszczenie

W opracowaniu wskazano, czym jest i na czym polega problem nadużywania prawa w kontekście dostępu do informacji publicznej. Dokonano analizy uregulowań zawartych w ustawie o dostępie do informacji publicznej (u.d.i.p.), orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, wojewódzkich sądów administracyjnych, poglądów doktryny. Przedstawiono też i oceniono opinie organów administracji zawarte w treści pism procesowych składanych w toku postępowania sądownoadministracyjnego. Na podstawie badań systemów informatycznych sądów administracyjnych i Centralnej Bazy Orzeczeń i Informacji o Sprawach zaprezentowano rekordzistów, jeśli chodzi o liczbę składanych skarg na decyzje o odmowie udostępnienia informacji publicznej, skarg na bezczynność lub przewlekle prowadzenie postępowania. Przedstawiono również problemy, z jakimi borykają się organy administracji, które obowiązane są do udostępniania informacji publicznej w terminie 14 dni od pozytywnego rozpatrzenia wniosku. Rozważono problem wpływu, jaki na funkcjonowanie i pracę organów administracji ma składanie znacznej liczby wniosków o informację publiczną. Wyjaśniono, co konkretnie może kryć się pod pojęciem nadużycia prawa do informacji publicznej. Przedstawiono także rozważania dotyczące wyważenia dobrodziejstw, jakie niesie obecne unormowanie ustawy o dostępie do informacji publicznej, jak i negatywnych konsekwencji w odniesieniu do pracy organów administracji. Sformułowane zostały krytyczne oceny niektórych wniosków *de lege ferenda* w związku z problemem nadużywania prawa do informacji publicznej.

Słowa kluczowe: informacja publiczna, dostęp do informacji publicznej, ograniczenia w dostępie do informacji publicznej, nadużycie prawa dostępu do informacji publicznej

ACCESS TO PUBLIC INFORMATION IN THE CONTEXT OF ABUSE OF THE RIGHT TO PUBLIC INFORMATION

Abstract

The paper indicates what is and what is the access to public information. The view of the doctrine and jurisprudence of the objective scope of the Act on Access to Public Information was discussed, hereinafter referred to as the u.d.i.p. The subject-object criteria that must be met by public information were analyzed - the analysis was made in the context of the regulations contained in the Constitution of the Republic of Poland and in the jurisprudence of the Supreme Administrative Court, hereinafter referred to as the Supreme Administrative Court and Voivodeship Administrative Courts, hereinafter referred to as the Voivodship Administrative Court. The issue of the limitation in the scope of providing public information was discussed (Article 5 of the Act on Public Information Act)

The next part of the paper presents practical issues and problems faced by entities - applicants and authorities obliged to disclose public information. The issue of the widely challenged inaction of the public administration body was raised to the voivodeship administrative courts. The most common problems arising from the analysis of such complaints are presented. Problems concerning the abuse of the right of access to public information by the parties were considered. The analysis was made on the basis of court-administrative jurisprudence, but also on the content of pleadings submitted by the parties to court proceedings. The problem of more and more frequent lodging of complaints by a large group of applicants regarding the same category of judgments to many courts in Poland was pointed out. The analysis was made on the basis of the Central Database of Decisions and Information on Cases and on this basis the scale of abuse of the right to public information was explained.

In the last part of the paper, the issue of the benefit of the possibility of exercising the right of access to public information in the context of the possibility of abuse of this right was presented.

Keywords: public information, access to public information, restrictions on access to public information, abuse of the right of access to public information