

# Nadużywanie prawa do informacji publicznej w orzecznictwie sądów administracyjnych

Przejdź do produktu na [ksiegarnia.beck.pl](https://ksiegarnia.beck.pl)

# Rozdział I. Standardy ograniczania i ochrony prawa do informacji

Prawo do informacji publicznej jest publicznym prawem podmiotowym zagwarantowanym w art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Jest to jedno z tzw. chronionych konstytucyjnie praw jednostki (art. 51, 54, 61, 74 Konstytucji RP). W związku z tym dla dalszych rozważań kluczowe znaczenie ma ustalenie warunków dopuszczalności ograniczania prawa do informacji publicznej.

Zgodnie z art. 61 ust. 3 Konstytucji RP **ograniczenie prawa do informacji** 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. Przesłanki formalne ograniczania konstytucyjnego prawa do informacji określa zaś art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (wyr. TK z 20.3.2006 r., K 17/05, Legalis). W świetle tej regulacji przesłankami ograniczania konstytucyjnego prawa są:

- 1) wymóg ustawowego ustanawiania ograniczeń;
- 2) wymóg konieczności;
- 3) wymóg proporcjonalności;
- 4) zakaz naruszania istoty wolności i praw.

Rozważania nad poszczególnymi przesłankami ograniczania konstytucyjnego prawa wykraczają zasadniczo poza ramy niniejszego opracowania. Należy jednak odnieść się bardziej konkretnie do jednej z nich, tj. do wymogu ustawowego ustanawiania ograniczeń. Wymóg ten jest także sformułowany w art. 10 ust. 2 EKPCz. Należy bowiem wskazać, że prawo do informacji jest chronione na gruncie wskazanego przepisu EKPCz, który odnosi się do wolności otrzymywania i przekazywania informacji<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> S. Osowski, B. Wilk, Od wolności otrzymywania i przekazywania informacji do prawa do informacji (publicznej). Ewolucja orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w zakresie art. 10 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, PPK 2017, Nr 2, s. 145–160.

**Ważne**

Wymóg ustawowej formy ustanawiania ograniczeń zapewnia udział parlamentu w kształtowaniu sytuacji prawnej jednostki, a to oznacza jawność procesu decyzyjnego, chroni przed pochopnymi i nieprzemyślanymi posunięciami i pozwala na utrzymywanie w ryzach rządowej aktywności prawodawczej<sup>2</sup>.

---

Autorzy odnoszą się przy tym do stanowiska TK, zgodnie z którym o ile sama ustawowa ranga unormowania ograniczeń statusu jednostki nie wystarcza jeszcze dla uznania ich merytorycznej zasadności, o tyle – *a contrario* – brak zachowania ustawowej formy dla ograniczeń wolności i praw prowadzić musi do dyskwalifikacji danego unormowania jako sprzecznego z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (wyr. TK z 19.5.1998 r., U 5/97, Legalis; czy też wyr. TK z 12.1.2000 r., P 11/98, Legalis).

Forma ustawy wymaga zatem, aby ograniczenie konstytucyjnych wolności i praw następowało na podstawie przepisu, który jest przyjęty przez **demokratycznie legitymowany parlament**, w drodze przewidzianej prawem **procedury ustawodawczej** (gwarantującej przede wszystkim otwartość parlamentarnej debaty oraz możliwość pluralistycznego uwzględniania różnego rodzaju interesów), odpowiednio **ogłoszony i promulgowany** oraz który może być poddany prewencyjnej oraz następczej **kontroli ze strony TK** pod względem zgodności z Konstytucją RP. Wymóg ustawowej podstawy prawnej wprowadzanych ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności jest przejawem realizacji zasady państwa demokratycznego (art. 2 Konstytucji RP), w którym władza zwierzchnia należy do Narodu (art. 4 ust. 1 Konstytucji RP) i w którym Naród sprawuje tę władzę zwierzchnią bezpośrednio lub przez swoich przedstawicieli (art. 4 ust. 2 Konstytucji RP), zwłaszcza przez swoich przedstawicieli w parlamencie<sup>3</sup>.

Konstytucyjny wymóg ustawowej formy ograniczeń wiąże się także z wymogami wobec ustawowych regulacji, takich jak m.in. odpowiednia określoność regulacji prawnej. Chodzi tu o **szczegółowość, poprawność, precyzję i kompleksowość**, które sprawiają, że regulacja prawna w sposób dostateczny określa sposób działania organów państwa<sup>4</sup>.

**Podstawa prawna:**

- art. 2, 4 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 51, 54, 61, 74 Konstytucji RP,
- art. 10 ust. 2 EKPCz.

---

<sup>2</sup> L. Garlicki, K. Wojtyczek, (w:) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. 2, red. M. Zubik, Lex/el. 2016.

<sup>3</sup> L. Bosek, M. Szydło, (w:) Konstytucja RP. Komentarz do art. 1–86, t. 1, red. M. Safjan, L. Bosek, Legalis/el. 2016.

<sup>4</sup> Zob. A. Śledzińska-Simon, Analiza proporcjonalności ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności. Teoria i praktyka, Wrocław 2019, s. 111–121.

# Rozdział II. Aspekt teoretyczny nadużywania

## 1. Teoretyczne ramy nadużycia prawa

Źródeł refleksji nad kwestią nadużycia prawa można poszukiwać w starożytnym Rzymie<sup>1</sup>. Należałoby zatem w sposób ogólny przyjąć, że problematyka nadużycia prawa jest tak stara, jak samo prawo, choć wiele czasu upłynęło, nim można było zacząć mówić o „nadużyciu prawa podmiotowego”<sup>2</sup>.

Nadużycie prawa stanowi działanie **zgodne z prawem materialnym** (prawem przedmiotowym), które **budzi jednak sprzeciw** z uwagi na wyrażaną szykanę, widoczną bezwzględność lub formalizm. Nie chodzi przy tym o sprzeciw wobec normy prawnej, ale wobec **przejawu jej stosowania** materializującego się w **określonym stanie faktycznym**. Trafnie wskazano, że zagadnienia nadużycia prawa niełatwo jest rozważać na gruncie normatywnym, ponieważ chodzi tu nie tyle o stosowanie określonych norm, ile raczej o sytuacje, w których nie należy ich stosować<sup>3</sup>.

Zagadnienie nadużycia prawa jest niezwykle pojemną problematyką zarówno z powodu uniwersalności tego pojęcia, jak i różnych perspektyw, z których może być oceniana. *L. Leszczyński* wskazał zarazem, że choć nadużycie prawa dotyczy zagadnień regulowanych prawem, to okazuje się, że rozważanie kwestii nadużycia musi wyjść poza perspektywę czysto formalną, obejmując sytuacje oceniane także pod kątem określonej aksjologii<sup>4</sup>. Najczęściej wiąże się to z odesłaniem przez system prawny do pojęć odnoszących się do **pozasystemowych kryteriów**, choćby uwzględniania w normach prawnych „do-

---

<sup>1</sup> Zob. *F. Longschamps de Berier*, Nadużycie prawa – u początków problemu, (w:) *Nadużycie prawa*, red. *H. Izdebski*, *A. Stępkowski*, Warszawa 2003, s. 45.

<sup>2</sup> *A. Stępkowski*, Nadużycie prawa a rozwój prawa, (w:) *Nadużycie prawa*, red. *H. Izdebski*, *A. Stępkowski*, Warszawa 2003, s. 50.

<sup>3</sup> Tamże, s. 49–50.

<sup>4</sup> *L. Leszczyński*, Nadużycie prawa – teoretyczny konspekt aksjologii luzu decyzyjnego, (w:) *Nadużycie prawa*, red. *H. Izdebski*, *A. Stępkowski*, Warszawa 2003, s. 26.

brych obyczajów” czy też „zasad współżycia społecznego”. Nadużywanie prawa jest rozpatrywane także w kontekście przepisów postępowania<sup>5</sup>.

Nadużywanie prawa (w tym publicznego prawa podmiotowego) ma miejsce wówczas, gdy określony podmiot podejmuje **prawnie dozwolone działania dla osiągnięcia innych celów niż przewidziane przez ustawodawcę**<sup>6</sup>. Osiągnięcie celów odbiegających od celów określonej instytucji prawnej powinno przy tym wpływać na sytuację innych podmiotów<sup>7</sup>.

W systemie prawnym nadużycie prawa jest związane najczęściej z gałęzią prawa cywilnego, z uwagi na regulacje art. 5 KC oraz art. 8 KP. Jednakże do spornych zagadnień należy dopuszczalność norm prawa administracyjnego, w tym naruszenie publicznego prawa podmiotowego<sup>8</sup>.

## 2. Nadużycie prawa do sądu

Obszernie zbadanym zagadnieniem jest nadużycie prawa do sądu<sup>9</sup>, o którym wypowiedział się także m.in. ETPCz<sup>10</sup>. W sądach administracyjnych nadużywanie prawa do sądu jest rozważane m.in. przy ocenianiu zasadności przyznania prawa pomocy. Przykładowo w postanowieniu NSA z 18.3.2014 r. (I OZ 175/14, Legalis) przyjęto, że postawa procesowa skarżącego polegająca na inicjowaniu dużej ilości postępowań sądowoadministracyjnych, w których kwestionuje on wszelkie działania organów administracji, często niepodlegające zaskarżeniu, stanowi wyraz nadużycia prawa do sądu.

### Ważne

Nadużycie prawa do sądu polega na korzystaniu z uprawnień procesowych w sposób sprzeczny z ich funkcją, a zatem niezmiernie do ochrony praw podmiotowych, lecz do uczynienia z inicjowania postępowań sądowych celu samego w sobie<sup>11</sup>.

*M. Szwałt i M. Szwałt* zdiagnozowali w 2016 r., że kilkanaście osób paraliżuje działalność WSA przez wnoszenie w złej wierze bezzasadnych skarg na decyzje lub bezczynność organów administracji publicznej, a następnie korzystanie ze wszelkich możliwych środków procesowych inicjujących bezzasadne postępowania wpadkowe w tych sprawach. Wskazano na działalność trzech skarżących, z których jeden zainicjował przed

---

<sup>5</sup> *K. Osajda*, Nadużycie prawa w procesie cywilnym, PS 2005, Nr 3, s. 47; *M.G. Plebanek*, Nadużycie praw procesowych w postępowaniu cywilnym, Lex/el. 2012.

<sup>6</sup> *M. Jaśkowska*, Nadużycie publicznego prawa podmiotowego jako przesłanka ograniczenia dostępu do sądu w sprawach z zakresu informacji publicznej, ZNSA 2018, Nr 1, s. 29; *P. Przybysz*, Nadużycie prawa w prawie administracyjnym, (w:) Nadużycie prawa, red. *H. Izdebski, A. Stępkowski*, Warszawa 2003, s. 197.

<sup>7</sup> *M. Warchoł*, Pojęcie „nadużycia prawa” w procesie karnym, Prok. i Pr. 2007, Nr 11, s. 48.

<sup>8</sup> *H. Dolecki*, Nadużycie prawa do sądu, (w:) Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005, red. *M. Sawicka-Jezierska*, Warszawa 2005, s. 130–132.

<sup>9</sup> *M. Jaśkowska*, Nadużycie publicznego prawa..., s. 30–32.

<sup>10</sup> *M. Stępień*, Nadużycie prawa do sądu – czy sądy są bezsilne względem pieniaczy sądowych?, (w:) Europejska Konwencja Praw Człowieka i jej system kontrolny – perspektywa systemowa i orzecznicza, red. *M. Balcerzak, T. Jasudowicz, J. Kapelańska-Pręgowska*, Toruń 2011, s. 436–443.

<sup>11</sup> *M. Szwałt, M. Szwałt*, Nadużycie prawa do sądu..., ZNSA 2016, Nr 6, s. 53.

WSA w Bydgoszczy 986 spraw, kolejny przed WSA we Wrocławiu ponad 600 postępowań, trzeci zaś niemal 2000 spraw przed WSA w Warszawie<sup>12</sup>.

Warto przy tym odnotować stanowisko przywołanych *M. Szwasta* i *M. Szweda*, że – niezależnie od rozważań teoretycznych – przyznanie sądom kompetencji do uznaniowego określania, bez żadnych wytycznych ustawowych, która sprawa stanowi nadużycie prawa do sądu, a która nie, i określania na tej podstawie dopuszczalności drogi sądowej, **bez wątpienia zagrażałoby konstytucyjnemu prawu do sądu oraz wszystkim innym wolnościom i prawom, których ochronie służy droga sądowa**. Z tego względu należałoby postulować uregulowanie kwestii związanych z nadużyciem prawa wprost w PrPostAdm. Z tego też względu w przytoczonym opracowaniu jego autorzy rozważają zasadność dokonania odpowiednich zmian legislacyjnych, które wprowadzałyby przesłankę nadużycia do polskiej procedury sądownoadministracyjnej.

### Orzecznictwo

Ogólnie rzecz ujmując, nadużyciem prawa jest zatem wykorzystywanie instytucji prawnej wbrew jej celowi i funkcji. W największym zaś skrócie, celem i funkcją postępowania przed sądem administracyjnym jest rozstrzygnięcie sporu między stronami co do legalności działania lub bezczynności (przewlekłości) organu administracji publicznej, rzutujących na prawa lub obowiązki strony. Wnoszenie zatem do sądu administracyjnego skargi, która nie ma służyć rozstrzygnięciu realnego sporu między stronami bądź kontroli legalności działania (bezczynności administracji) czy którego rozstrzygnięcie nie będzie rzutowało na prawa lub obowiązki stron – może być oceniane pod kątem nadużycia prawa (post. NSA z 16.10.2015 r., I OSK 1992/14, Legalis).

Odnosząc powyższe wskazanie do analizowanego zagadnienia, do nadużycia prawa mogłoby dojść jedynie wtedy, gdy w przypadku złożenia żądania informacyjnego – wniosku o udostępnienie informacji publicznej – spełniony jest zarówno zakres przedmiotowy, jak i podmiotowy DostInfPubU.

Gdyby np. żądanie informacyjne wykraczało poza zakres DostInfPubU, to nie powinno być traktowane jako nadużycie prawa do informacji publicznej, skoro nie stanowi przejawu korzystania z tego prawa.

Z zagadnieniem nadużycia prawa nieuchronnie wiąże się jego skutek. Z tego względu zakaz nadużywania prawa jest odnoszony do art. 2 Konstytucji RP<sup>13</sup> (w tym do wyśłowionej w nim zasady państwa prawa) czy też do zagadnienia ochrony innych podmiotów, których prawa nie mogą zostać zaspokojone lub odpowiednio szybko ochronione ze względu na angażowanie administracji (sądów) przez osoby czyniące z praw niepożądaną użytek. Wskazuje się, że oderwanie wykonywania prawa od celów, którym służy ochrona prawna, musi mieć negatywny wpływ na sferę innych podmiotów<sup>14</sup>.

Obowiązki administracji związane z ochroną (wykonywaniem) prawa nadużywanego nie są obojętne dla efektywności wykonywania innych zadań publicznych. Zakres obo-

<sup>12</sup> Tamże, s. 53.

<sup>13</sup> *P. Przybysz*, Nadużycie prawa w prawie administracyjnym..., s. 204–205; *K. Osajda*, Nadużycie prawa w procesie cywilnym..., s. 69.

<sup>14</sup> *T. Ereciński*, Nadużycie praw procesowych w postępowaniu cywilnym. Tezy i wstępne propozycje do dyskusji, (w:) Nadużycie prawa procesowego cywilnego, red. *P. Grzegorzczak, M. Walasik, F. Zedler*, Warszawa 2019, s. 17.

wiązku 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 podmiotom<sup>15</sup>. Tak pojmowane nadużycie prawa wymaga intencjonalnego działania skarżącego, który świadomie czyni użytek z przysługujących mu praw w sposób sprzeczny z ich przeznaczeniem. Nadużycie nie wiąże się w sposób automatyczny z kwestią dochodzenia prawa, które należy obiektywnie ocenić jako błahe, choć może prezentować istotną wartość dla strony<sup>16</sup>.

Jest to zwłaszcza widoczne w przypadku spraw przed sądami administracyjnymi oraz dochodzenia roszczeń informacyjnych. W przekonaniu sędziów rozpatrujących sprawę dochodzenie realizacji wniosku dotyczącego udostępnienia informacji może się okazać nieistotne z perspektywy innych spraw, którymi zajmują się sądy. Należy przy tym mieć na względzie specyfikę postępowań administracyjnych, których rolą jest ochrona nie tylko materialnego interesu stron, lecz przede wszystkim kontrola legalności działania administracji publicznej.

### 3. Nadużycie prawa do informacji publicznej

Pierwsze wzmianki o nadużywaniu prawa do informacji publicznej odnotowano nie długo po wejściu w życie DostInfPubU<sup>17</sup>.

W jednym z opracowań wskazano, odnosząc się do zagadnienia prawa do sądu, że nadużywanie może polegać na **inicjowaniu spraw sądowych** nie w celu ochrony praw jednostki, lecz **w celu szkhanowania innej osoby**. Nie jest to problem tylko teoretyczny, gdyż wynika z praktyki sądów administracyjnych, która wskazuje, że są osoby wszczynające postępowanie w dziesiątkach, a nawet setkach spraw. Analiza tych spraw daje podstawy do stwierdzenia, że celem działania tych osób nie jest ochrona własnych uprawnień, lecz chęć dokuczenia innym osobom, w tym także wchodzącym w skład organów administracji. Pisma składane przez te osoby zawierają często niedorzeczne zarzuty i treści obraźliwe, w tym w stosunku do sędziów. Skargi złożone w omawianych sprawach podlegają zgodnie z procedurą rozpatrzeniu, ale tylko nieliczne zostają uznane za zasadne<sup>18</sup>. Zastanawiając się nad instrumentami przeciwdziałania procesom „pieniaczy”, które godzą w autorytet sądownictwa, *H. Dolecki* wskazał na:

- 1) regulacje dotyczące **oceny i kontroli pism** wnoszonych przez strony (art. 45, art. 46 § 1, art. 49 PrPostAdm);
- 2) regulacje dotyczące **kosztów sądowych**, w tym prawa pomocy.

---

<sup>15</sup> *J. Parchomiuk*, Nadużycie prawa w prawie administracyjnym, Legalis/el. 2018.

<sup>16</sup> *M. Szwał, M. Szwał*, Nadużycie prawa do sądu..., s. 67–68.

<sup>17</sup> *A. Knopkiewicz*, O nadużyciu prawa do informacji publicznej, PiP 2004, Nr 10, s. 69–81.

<sup>18</sup> *H. Dolecki*, Nadużycie prawa..., s. 135–136.

Finalnie postuluje on jednak wprowadzenie regulacji, które dawałyby sądowi możliwość – w wypadku oczywistej bezzasadności skargi, jak również z powodu nadużycia prawa – zakończenia postępowania bez potrzeby kierowania sprawy na rozprawę<sup>19</sup>. Natomiast *J. Drachal* rozważał sytuacje, w których żądana informacja posiada – oprócz cechy informacji publicznej – również cechę informacji gospodarczej lub gdy żądanie udzielenia dotyczy oczywiście nadmiernej ilości informacji i przybiera postać nadużycia prawa. Sama *DostInfPubU* **nie tworzy różnych reżimów prawnych udostępniania informacji w zależności od ich ilości, jakości czy też celu ich wykorzystania**<sup>20</sup>.

Z tego względu *J. Drachal* podjął próbę wykładni funkcjonalnej prawa do informacji publicznej. W pierwszej kolejności przedstawił kolejność zmian prawnych związanych z poszerzaniem zakresu jawności, będących wynikiem przyjęcia *PrPras* w 1984 r., Konstytucji RP w 1997 r. (w tym zwłaszcza art. 14, 54 i 61 Konstytucji RP) oraz *DostInfPubU* w 2001 r. W ocenie autora następująca zmiana systemu prawnego oraz stanowisko orzecznictwa pozwalają dojść do wniosku, że omawiane prawo do informacji **nie było nigdy gwarantem ochrony jednostkowych (niejako prywatnych) interesów obywateli** i innych podmiotów prawa, lecz wiązało się zawsze z tzw. **interesem ogólnym** – dobrem publicznym, jakim jest prawo do przejrzystego państwa, jego struktur, jawności administracji i innych organów w zakresie nieobjętym tajemnicami chronionymi ustawowo<sup>21</sup>. Ponadto wskazano na umiejscowienie art. 61 Konstytucji RP w systematyce tego aktu prawnego. Z kolei *DostInfPubU* ma stanowić formę realizacji normy konstytucyjnej. Z tego względu prawo do informacji publicznej, a zwłaszcza stosowne instrumenty procesowe, mają służyć uniwersalnemu dobru powszechnemu, związanemu z funkcjonowaniem struktur państwowych i publicznych. Celem *DostInfPubU* nie jest więc zaspokajanie indywidualnych (prywatnych) potrzeb w postaci pozyskiwania informacji wprawdzie publicznych, lecz przeznaczonych do celów handlowych, naukowych, edukacyjnych, zawodowych<sup>22</sup>.

#### Ważne

Nadużycie prawa do informacji najczęściej przyjmuje postać gospodarczego korzystania z informacji publicznej, korzystania z informacji publicznej w innych celach zawodowych, korzystanie z prawa do informacji publicznej, by utrudniać działanie zobowiązanego organu, oraz jako żądanie informacji publicznej nadmiernie przetworzonej<sup>23</sup>.

Sądy administracyjne w podobny sposób traktują nadużycie prawa do informacji i jako jego główne przejawy wskazują:

- 1) wykorzystanie prawa do informacji w celu zakłócenia funkcjonowania organów administracji (do swoistego „pieniactwa” z wykorzystaniem prawa do informacji);
- 2) wykorzystanie prawa do informacji do celów gospodarczych, zawodowych lub na potrzeby prowadzenia indywidualnych sporów prawnych;

<sup>19</sup> Tamże, s. 136–138.

<sup>20</sup> *J. Drachal*, *Prawo do informacji publicznej w świetle wykładni funkcjonalnej*, (w:) *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, red. *M. Sawicka-Jezierczuk*, Warszawa 2005, s. 142.

<sup>21</sup> Tamże, s. 146.

<sup>22</sup> Tamże, s. 147.

<sup>23</sup> Tamże, s. 149.



- 3) wykorzystanie prawa do informacji do szykanowania osób piastujących funkcje publiczne, do pozyskiwania informacji o tych osobach nie w celu społecznej kontroli, lecz dla prowadzenia sporów osobistych, zaspokojenia prywatnych animozji (zob. wyr. WSA w Krakowie z 28.1.2020 r., II SAB/Kr 481/19, Legalis).

#### Orzecznictwo

Nadużycie prawa podmiotowego do informacji publicznej ma miejsce wówczas, gdy dany podmiot wnioskuje o udostępnienie informacji publicznej w celu innym niż chęć zachowania jawności życia publicznego czy uzyskania informacji mającej znaczenie dla większej liczby osób. Nadużycie to z reguły ma miejsce wówczas, gdy żądana informacja ma znaczenie wyłącznie indywidualne, będąc istotna tylko z perspektywy wnioskodawcy. Przy czym z reguły wnioskodawca przez nadużycie prawa zmierza do realizacji własnych interesów, np. przez zamiar wykorzystania udostępnionej informacji na potrzeby procesu cywilnego, którego wnioskodawca jest stroną (wyr. NSA z 9.11.2021 r., III OSK 3907/21, Legalis).

---

#### Orzecznictwo

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 (wyr. NSA z 23.11.2016 r., I OSK 1601/15, Legalis).

---

Ocena, czy w realiach sprawy doszło do nadużycia prawa do informacji, musi **uwzględnić okoliczności sprawy**. W tym zakresie można zastanowić się, jak ten postulat można odnieść do sporów dotyczących udostępnienia informacji publicznej, skoro – zgodnie z art. 2 ust. 2 DostInfPubU – od osoby korzystającej z prawa do informacji publicznej **nie można żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego**. Ponadto prawo do informacji publicznej **przysługuje każdemu** (art. 2 ust. 1 DostInfPubU), zatem kwalifikacja osoby wnioskującej nie powinna wpływać na realizację obowiązków informacyjnych.

#### Orzecznictwo

Wprawdzie osoba korzystająca z prawa do informacji publicznej nie jest zobowiązana wskazywać celów ani motywów swego działania, to jednak 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 o okoliczności faktyczne, w szczególności uwzględniać treść wniosku o udostępnienie informacji publicznej oraz dotychczasowe relacje z wnioskodawcą (na płaszczyźnie korzystania przez niego z prawa do informacji publicznej) (wyr. NSA z 9.11.2021 r., III OSK 3907/21, Legalis).

---

Zdaniem *W. Jakimowicza* istotną przeszkodą w diagnozowaniu nadużycia prawa dostępu do informacji publicznej może być nieznanomość motywów, jakimi kieruje się podmiot domagający się udzielenia mu informacji publicznej. Jest rzeczą oczywistą, że brak jest jakichkolwiek podstaw domagania się od takiego podmiotu wyjaśnienia powodów, dla których chce on skorzystać z przysługującego mu publicznego prawa podmiotowego. W przypadku prawa dostępu do informacji publicznej ustawodawca wyraźnie tę oczywistość potwierdza, stanowiąc w art. 2 ust. 2 DostInfPubU, że od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego. Skoro jednak dla stwierdzenia nadużycia tego prawa niezbędne jest ustalenie pozorowa-

nia realizacji wartości leżących u jego podstaw, to konieczne staje się poznanie rzeczywistego celu wystąpienia z wnioskiem o udostępnienie konkretnej informacji publicznej<sup>24</sup>.

#### Ważne

Ustaleń tych sądy administracyjne kontrolujące podmioty zobowiązane do udzielenia informacji publicznej powinny dokonywać wszystkimi środkami dostępnymi w systemie prawnym. Ustaleń w tym zakresie można dokonywać na podstawie oceny 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 okoliczność ponawiania wniosków o udzielenie informacji publicznych już udostępnionych wnioskodawcy albo ogólnodostępnych<sup>25</sup>.

Wykazanie ewentualnego nadużycia prawa obciąża organ, który w praktyce przedstawia swoje stanowisko i argumenty na jego poparcie zwłaszcza w odpowiedzi na skargę, ale także w ewentualnych późniejszych pismach procesowych. Jednak nadużywanie prawa jest stwierdzane także na podstawie zasobu informacyjnego sądów, w tym baz kierowanych spraw oraz występujących w sprawie pełnomocników<sup>26</sup>.

W ocenie NSA, w realiach konkretnej sprawy o nadużyciu prawa mogą świadczyć okoliczności takie jak: seryjność i podobieństwo skarg, akcentowanie w treściach pism kwestii kosztów postępowania, model działania skarżącego i jego pełnomocnika, okoliczność czasowa między wniesieniem skargi a zaistnieniem bezczynności w sprawie, sposób wysłania wiadomości w sprawie (dążenie do potraktowania jej jako SPAM u adresata, przez co popada w bezczynność) (wyr. NSA z 9.11.2021 r., III OSK 3907/21, Legalis).

#### Orzecznictwo

Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu z urzędu wiadoma jest duża ilość spraw wszczynanych przez skarżącego w przedmiocie dostępu do informacji publicznej, polegająca na kierowaniu wniosków o dostęp do wszystkich wyroków z określonego przedziału czasowego (zwykle jest to okres kilkuletni) do prezesów sądów powszechnych w całej Polsce. Nasuwa to poważne wątpliwości co do intencji skarżącego, które mogą wskazywać na nadużywanie przez niego prawa do informacji publicznej (wyr. NSA z 2.6.2016 r., I OSK 961/16, Legalis; analogicznie wyr. NSA z 2.6.2016 r., I OSK 960/16, Legalis).

Specyfika prawa do informacji publicznej sprawia, że nie ma wielu bezpieczników normatywnych przed jego nadużyciem. Sądy akcentują bowiem, iż 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 DostInfPubU, oraz celów, które są trudne do pogodzenia z założeniami całego systemu prawa, składającego się z leżących u jego fundamentów wartości i zasad aksjologicznych. Źródeł tego stanu rzeczy można

<sup>24</sup> W. Jakimowicz, Nadużycie publicznego prawa podmiotowego dostępu do informacji publicznej, (w:) Antywartości w prawie administracyjnym, red. A. Błaś, Legalis/el. 2016.

<sup>25</sup> Tamże.

<sup>26</sup> Zob. rozdział V poświęcony odpowiedzialności dyscyplinarnej radcy prawnego za reprezentowanie klienta nadużywającego prawa do informacji publicznej.

poszukiwać w ramach diagnozowania przez sądy, że rozwiązania ustawowe mogą być wykorzystywane do zakłócania funkcjonowania organów administracji publicznej.

#### Orzecznictwo

---

Naczelny Sąd Administracyjny niejako na marginesie wskazuje, że DostInfPubU przewiduje szereg preferencji procesowych, które powodują, że prawo do informacji publicznej jest z punktu widzenia podmiotu żądającego takiej informacji prawem uprzywilejowanym (wyr. NSA z 31.7.2014 r., I OSK 9/14, Legalis).

---

Wskazane „uprzywilejowanie” przepisów DostInfPubU ma polegać m.in. na krótszych terminach rozpatrywania spraw czy też szerokim zakresie podmiotowym i przedmiotowym.

Z tego względu, w ocenie *J. Drachala*, nadużycie tego „uprzywilejowanego” prawa będzie polegało na próbie korzystania z jego instytucji dla osiągnięcia celu innego niż dbałość o wspomniane dobro publiczne, jakim jest prawo do przejrzystego państwa, jego struktur, przestrzeganie prawa przez podmioty życia publicznego, jawność administracji i innych organów<sup>27</sup>.

## 4. Cel ustawy o dostępie do informacji publicznej w kontekście nadużycia prawa

W świetle powyższych rozważań konstrukcja nadużycia prawa wiąże się w sposób konieczny z określeniem celu czy też istoty prawa, które mogłoby być nadużywane. Przyjęcie bowiem, że sposób czynienia użytku z prawa – choć formalnie zgodny z prawem – przeczy jego istocie i prowadzi do skutków nie do pogodzenia z jego „aksjologią”, może skutkować stwierdzeniem nadużycia prawa.

Kluczowe jest ustalenie celu prawa do informacji publicznej czy też ustawy, która ma stanowić jego urzeczywistnienie, tj. DostInfPubU. Sądy w tej mierze zajmują niejednoznaczne stanowisko, które odnosi się do trudnych do zdefiniowania w sposób precyzyjny określeń, takich jak „dbałość o dobro publiczne”, „uniwersalne dobro publiczne”.

Analiza orzecznictwa sądów administracyjnych dostarcza wielu przykładów różnorodnego traktowania celów prawa do informacji publicznej lub DostInfPubU. Nie brakuje krótkich stwierdzeń, że celem DostInfPubU jest zagwarantowanie wnioskodawcy dostępu do informacji w określonym przez ustawę terminie (wyr. NSA z 4.3.2020 r., I OSK 1917/18, Legalis). Pojawiają się także bardziej sprecyzowane stanowiska sądów administracyjnych, które przedstawiono poniżej.

#### Orzecznictwo

---

Celem prawa do informacji jest zapewnienie jawności życia publicznego, przejrzystości działań organów państwa i innych instytucji wykonujących zadania publiczne, a w konsekwencji możliwości wpływania obywateli na postępowanie władz publicznych i funkcjonowanie struktur publicznych.

---

<sup>27</sup> *J. Drachal*, Prawo do informacji publicznej w świetle wykładni funkcjonalnej..., s. 148–149.

Jednocześnie, przyjmuje się, że konstytucyjne prawo do informacji nie może być stosowane (wykorzystywane) do realizacji celów, które nie wynikają ani z Konstytucji RP, ani z DostInfPubU, a zatem do osiągnięcia celu innego, niż dbałość o dobro publiczne, jakim jest prawo do przejrzystego państwa, jego struktur, przestrzeganie prawa przez podmioty życia publicznego, jawność administracji i innych organów. Oznacza to, że prawo do informacji publicznej, a w szczególności procesowe instrumenty jej pozyskiwania, mają służyć uniwersalnemu dobru powszechnemu, związanemu z funkcjonowaniem struktur państwowych i publicznych (wyr. WSA w Warszawie z 19.10.2021 r., II SAB/Wa 107/21, Legalis).

---

#### Orzecznictwo

Artykuł 61 Konstytucji RP ma na celu zagwarantowanie obywatelom możliwości sprawowania kontroli nad organami władzy. Ma zatem w efekcie prowadzić do poprawy funkcjonowania organów władzy, przekładając się na poprawę działania całego Państwa. Tylko taki cel, co do zasady, winien więc przyświecać stronie wnoszącej o udostępnienie informacji publicznej (wyr. WSA w Warszawie z 10.3.2020 r., II SAB/Wa 640/19, Legalis).

---

#### Orzecznictwo

Prawo dostępu do informacji publicznej jest jednym z najważniejszych praw w katalogu praw obywatelskich i politycznych. Ma służyć tworzeniu społeczeństwa obywatelskiego, poprzez zwiększenie transparentności w działaniach władzy publicznej, chronić i umacniać zasady obowiązujące w demokratycznym państwie prawa, wreszcie zapewniać społeczną kontrolę nad działaniami organów władzy publicznej. Przejrzystość procesu decyzyjnego umacnia demokratyczny charakter instytucji oraz zaufanie obywateli do administracji (wyr. NSA z 1.10.2010 r., I OSK 1149/10, Legalis; wyr. WSA w Gdańsku z 8.5.2013 r., II SA/Gd 164/13, Legalis).

---

#### Orzecznictwo

Prawo dostępu do informacji publicznej, unormowane w art. 61 Konstytucji RP, jest prawem politycznym. Prawo to posiada istotne znaczenie dla funkcjonowania demokracji jako ustroju rzeczywistej, a nie tylko formalnej partycypacji obywateli w sprawowaniu władzy, gdyż daje obywatelom narzędzie prawne do kontroli wybranych władz i wyrabianiu sobie opinii o ich działalności. U podstaw tego prawa leży zatem jawność, ukierunkowana na to, aby działanie instytucji publicznych charakteryzowało się rzetelnością i uczciwością. Dlatego służy ono zagwarantowaniu obywatelom realnej kontroli władz publicznych (wyr. WSA w Lublinie z 9.10.2019 r., II SA/Lu 374/19, Legalis).

---

#### Orzecznictwo

Nie stanowi też o nadużyciu prawa sugerowane upowszechnianie przez skarżącego uzyskanych informacji publicznych, gdyż działanie takie może służyć szeroko rozumianej społecznej kontroli władzy publicznej, co jest jednym z celów dostępu do informacji publicznej (wyr. WSA w Olsztynie z 2.7.2020 r., II SA/Ol 308/20, Legalis).

---

#### Orzecznictwo

Celem prawa do informacji publicznej jest przede wszystkim zapewnienie transparentności życia publicznego, jawności i przejrzystości działań podejmowanych przez organy władzy państwowej i inne podmioty wykonujące zadania publiczne. Ma ono zapewnić wpływ obywateli na poczynania władzy w takim zakresie, w jakim jest to istotne z punktu widzenia realizacji standardów demokratycznego państwa prawnego (wyr. WSA w Olsztynie z 2.7.2020 r., II SA/Ol 309/20, Legalis).

---

### Orzecnictwo

Celem DostInfPubU nie jest kontrola aparatu publicznego, do czego powołane są inne instytucje (np. RIO w zakresie gospodarki finansowej, czyli środków wydatkowanych na wynagrodzenia), lecz realizacja idei jawności życia publicznego, jego demokratyzacja, dążenie do wzrostu zaufania społecznego do władzy publicznej, poprawa funkcjonowania administracji publicznej i usprawnienie działania jej organów w zakresie wykonywania zadań publicznych dla dobra wspólnego danej społeczności (wyr. WSA w Gliwicach z 24.7.2020 r., III SAB/GI 86/20, Legalis).

---

### Orzecnictwo

Podmiotowe prawo obywatela do dostępu do informacji publicznej nie może służyć do kompleksowej kontroli działalności podmiotu publicznoprawnego. Do takich działań uprawnione są odpowiednio organy państwowe (wyr. NSA z 5.11.2021 r., III OSK 4107/21, Legalis).

---

Określenie celu i istoty prawa do informacji publicznej oraz celu DostInfPubU jest niezbędne do określenia, na czym polega nadużycie prawa.

Konsekwencją przyjęcia przez sądy, że celem DostInfPubU „jest zagwarantowanie wnioskodawcy dostępu do informacji w określonym przez ustawę terminie” albo „zwiększenie jawności życia publicznego”, powinno być stwierdzenie, że **obojętne dla sprawy pozostają takie kwestie, jak motywacja wnioskodawcy czy też planowany sposób działania**. Jeśli zaś przyjąć, że prawo do informacji w swej istocie ma wpływać na działalność podmiotów publicznych, wpływać na funkcjonowanie demokracji czy też działać na rzecz „uniwersalnego dobra publicznego”, to widoczne staje się rozszerzenie okoliczności, które mogą być uznane za nadużycie prawa.

*W. Jakimowicz* trafnie przyjmuje, że prawodawca w żadnym miejscu **nie wskazał wyraźnie, jakie wartości leżą u podstaw skonstruowania przez niego prawa dostępu do informacji publicznej**. Nie uczynił tego zwłaszcza w DostInfPubU<sup>28</sup>. Autor skonkludował jednak, że ustrojodawca przyjął, iż prawo dostępu do informacji publicznej jest prawem politycznym, umieszczając art. 61 Konstytucji RP kreujący to prawo wśród unormowań dotyczących wolności i praw politycznych. Jest to pewna wskazówka w odkodowaniu tych wartości<sup>29</sup>. Stanowisko to wynika z systematyki Konstytucji RP, w tym z faktu, że art. 61 Konstytucji RP znajduje się w części „Wolności i prawa polityczne”. W konsekwencji *W. Jakimowicz* przyjął, że u podstaw prawa dostępu do informacji publicznej jako prawa politycznego leżą zatem wartości będące również źródłem sprawowania władzy w ustroju państwa, wśród których istotną pozycję zajmuje jawność. Skoro zatem działanie instytucji publicznych ma się cechować rzetelnością i sprawnością (preambuła Konstytucji RP), organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP), poszanowanie i ochrona przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka jest obowiązkiem władz publicznych (art. 30 Konstytucji RP), wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP), władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym (art. 51 ust. 2

---

<sup>28</sup> *W. Jakimowicz*, Nadużycie publicznego prawa..., Legalis/el. 2016.

<sup>29</sup> Tamże.

Konstytucji RP), nikt nie może być obowiązany przez organy władzy publicznej do ujawnienia swojego światopoglądu, przekonań religijnych lub wyznania (art. 53 ust. 7 Konstytucji RP), to **nadużyciem prawa dostępu do informacji publicznej** byłoby przy powoływaniu się na jawność życia publicznego jego wykorzystywanie po to, 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**<sup>30</sup>.

Wątpliwości wobec tak pojmowanego celu DostInfPubU wyraża *M. Bernaczyk*<sup>31</sup>. Autor wskazuje na wysoce kontrowersyjne przyjęcie przez orzecznictwo, że aksjologia prawa do informacji miałaby wykluczać interes gospodarczy, zarobkowy lub osobisty. Zauważa także, że umiejscowienie prawa do informacji publicznej w tej części Konstytucji RP, która jest poświęcona wolnościom i prawom politycznym, może wynikać z charakteru posiadacza informacji, tj. organów władzy publicznej i innych podmiotów wykonujących zadania publiczne lub dysponujących środkami publicznymi<sup>32</sup>. Odwołuje się także do poglądu *T. Górczyńskiej*, która wskazała, że w sposób nieuzasadniony Konstytucja RP reguluje prawo do informacji w przepisach dwóch artykułów. Jeden z nich umieszczono wśród wolności i praw osobistych, drugi wśród wolności i praw politycznych, mimo że jest to to samo prawo obywatela do informacji, które ma znaczenie w różnych, chyba we wszystkich dziedzinach życia<sup>33</sup>.

Cel DostInfPubU został wskazany w poselskim projekcie tej ustawy z 2000 r., na co trafnie zwrócił uwagę *M. Bernaczyk*<sup>34</sup>. W projekcie tym przyjęto, że w wymiarze społecznym (i politycznym) obywatele uzyskują realne możliwości wykorzystywania i obrony konstytucyjnych praw wobec władzy publicznej. Transformacje regulacji zawartej w art. 61 Konstytucji RP w realny fragment rzeczywistości otaczającej obywatela to cel, który warto osiągnąć przede wszystkim ze względu na aksjologiczne treści zawarte w formule demokratycznego państwa prawa<sup>35</sup>.

### Ważne

---

W wymiarze gospodarczym urzeczywistnienie regulacji DostInfPubU wspiera stabilność życia gospodarczego, co na styku służby interesu publicznego z prywatnym jest stanem ze wszech miar pożądanym, choćby ze względu na walkę z korupcją.

---

---

<sup>30</sup> Tamże.

<sup>31</sup> *M. Bernaczyk*, Prawo do informacji publicznej w Polsce i na świecie, Warszawa 2014, s. 277–284.

<sup>32</sup> *M. Bernaczyk*, Słowo wstępne, czyli komu i po co prawo do informacji?, (w:) Głosy wybranych orzeczeń dotyczących prawa do informacji, red. *S. Osowski, B. Wilk*, Warszawa 2016, s. 23.

<sup>33</sup> *T. Górczyńska*, Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej, Kraków 1999, s. 91.

<sup>34</sup> *M. Bernaczyk*, Słowo wstępne..., s. 23–24.

<sup>35</sup> Poselski projekt DostInfPubU, druk sejmowy Nr 2094, Sejm III kadencji, s. 21.

**Podstawa prawna:**

- art. 2 DostInfPubU,
- art. 5 KC,
- art. 8 KP,
- art. 2, 7, 30, 32 ust. 1, art. 61 Konstytucji RP.

# Rozdział III. Nadużywanie prawa do informacji w perspektywie porównawczej

## 1. Zagadnienia wstępne

W tym rozdziale znajduje się przegląd prawodawstwa w zakresie dostępu do informacji publicznej w niektórych państwach europejskich, ze szczególnym uwzględnieniem uregulowania zagadnienia nadużycia prawa do informacji. Nie jest to opracowanie kompleksowe dotyczące wszystkich państw europejskich. Skupiono się na przykładach, które w najbardziej interesujący i oryginalny sposób podchodzą do uregulowania tej kwestii. Należy przy tym zaznaczyć, że zakres analizy obejmuje państwa, gdzie klauzula nadużycia prawa do informacji (jakkolwiek sformułowana) **jest obecna w przepisach rangi ustawowej**, a nie została wykreowana wyłącznie w praktyce administracyjnej czy orzecznictwie sądowym. Punktem wyjścia do omówienia regulacji obowiązujących w wybranych państwach europejskich jest przedstawienie standardów prawnomiędzynarodowych w tym zakresie.

## 2. Nadużycie prawa do informacji w prawie międzynarodowym

Prawo do informacji na płaszczyźnie prawnomiędzynarodowej funkcjonuje już co najmniej od rezolucji Nr 59 Narodów Zjednoczonych z grudnia 1946 r. Do jego upowszechnienia przyczyniła się również PDPCz, MPPOiP oraz EKPCz<sup>1</sup>. Swoisty przełom w tej dziedzinie przyniosła jednak Konwencja Rady Europy z 18.6.2009 r. o dostępie do dokumentów urzędowych, zwana powszechnie konwencją z Tromso<sup>2</sup>. Jest to pierwszy akt prawa międzynarodowego, który można uznać za próbę kompleksowego uregulowania podsta-

---

<sup>1</sup> Zob. szerzej *K. Izdebski*, Międzynarodowe standardy jawności. Wybrane polskie propozycje zmian w zakresie prawa do informacji na tle międzynarodowych rozwiązań, Warszawa 2016.

<sup>2</sup> Council of Europe Convention on Access to Official Documents, <https://rm.coe.int/1680084826>, dostęp: 14.5.2022 r.



[Przejdź do księgarni →](#)



[ksiegarnia.beck.pl](https://ksiegarnia.beck.pl)