

Paula Kłucińska, Szymon Dubiel, Piotr Rzekiecki

NADUŻYWANIE PRAWA DO INFORMACJI

Paula Kłucińska, Szymon Dubiel, Piotr Rzekiecki

NADUŻYWANIE PRAWA DO INFORMACJI

Spis treści

Wprowadzenie	04
1. Nadużywanie prawa do informacji a standardy międzynarodowe	05
a) Konwencja z Tromsø o dostępie do dokumentów urzędowych	05
b) Prawo modelowe o dostępie do informacji dla Afryki	06
c) Regulacje prawne innych państw	06
Podsumowanie	11
2. Nadużywanie prawa do informacji w Polsce	14
a) Prawo do informacji w przepisach powszechnie obowiązującego prawa	14
b) Nadużywanie prawa do informacji a przepisy obowiązującego prawa	15
c) Nadużywanie prawa do informacji w publikacjach naukowych	16
d) Inne materiały dotyczące nadużywania prawa do informacji	21
Podsumowanie	25
3. Nadużywanie prawa do informacji w orzecznictwie sądów administracyjnych.....	27
a) Informacje zbiorcze	27
b) Orzeczenia prawomocne	29
c) Orzeczenia nieprawomocne	39
Podsumowanie	42
4. Nadużywanie prawa do informacji na przykładzie poradnictwa Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska.....	44
a) Opis spraw lokalnego aktywisty	45
b) Opis sprawy radnej gminy	52
c) Opisy spraw dziennikarzy i dziennikarki.....	54
Podsumowanie	58
5. Wnioski i rekomendacje	59
a) Ewaluacja obowiązującego trybu dostępu do informacji publicznej	59
b) Elementy związane z nadużywaniem prawa do informacji	67
c) Na czym miałyby polegać nadużywanie	70

WPROWADZENIE

O nadużywaniu prawa do informacji wypowiedziano się już na wiele sposobów, rozpoczynając od działalności orzeczniczej sądów administracyjnych oraz prasy opisującej wybrane wyroki, poprzez badania i publikacje naukowe, aż po apele w sprawie uregulowania tego zjawiska, materiały szkoleniowe czy analizy krytyczne.

Formalnie dyskusja toczy się poza sferą obowiązującego prawa, jako że pojęcia nadużywania nie zna ani polska Konstytucja ani Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Poprzestanie na tym stwierdzeniu byłoby jednak niesatysfakcjonujące, ponieważ w praktyce nadużywanie jest stosowane jako pełnoprawna przesłanka ograniczająca dostęp do informacji. Wydaje się, że w wielu środowiskach przeważa przekonanie, że pojęcie to należałoby włączyć do przepisów ustawy.

Rozważania o nadużywaniu łączy często ta sama refleksja, mianowicie że należy używać tego określenia z ostrożnością i wprowadzić je do aktu normatywnego w taki sposób, aby miało zastosowanie w wyjątkowych sytuacjach. Jak na razie nie pojawiło się jednak zbyt wiele konkretnych pomysłów, w jaki sposób do tego doprowadzić, podczas gdy materia jest szczególnie trudna do ujęcia choćby dlatego, że mowa o przepisach dopuszczających kolejne ograniczenie prawa człowieka. Sytuację komplikują dodatkowo czynniki społeczne i instytucjonalne - przykładowo punkt widzenia obywateli i obywateli, którym utrudnia się dostęp do informacji, może różnić się od perspektywy urzędników i urzędników udostępniających te informacje w ramach dodatkowych obowiązków. W zależności od osób (grup, podmiotów, instytucji) którym poświęci się uwagę, prawdopodobnie inne będą podnoszone przez nie problemy i postulaty zmian w przepisach jawnościowych.

Żywa dyskusja nad nadużywaniem nie idzie w parze z oceną przeszło dwudziestoletniego funkcjonowania przepisów o dostępie do informacji publicznej. Nie wiemy, co działa, a co należałoby poprawić/zmienić i czy rzeczywiście istnieje uzasadniona potrzeba podjęcia prac legislacyjnych nad uregulowaniem kwestii związanych z nadużywaniem prawa do informacji. Temat nie został zbadany także w innych obszarach, wykraczających poza ścisłe ramy prawa. Propozycję potencjalnego rozwiązania powinna poprzedzić między innymi ocena skutków społecznych obejmująca głos wszystkich zainteresowanych środowisk.

Niniejsze opracowanie z pewnością nie wyczerpuje tematu i wymaga dalszego pogłębienia. Liczymy jednak, że przedstawione w nim rekomendacje przyczynią się do rozprawienia z wątkiem nadużywania w Polsce.

1. NADUŻYWANIE PRAWA DO INFORMACJI A STANDARDY MIĘDZYNARODOWE

Źródłem prawa do informacji w Polsce jest przede wszystkim art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹, art. 10 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności² oraz art. 19 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych³. Podstawowym trybem umożliwiającym uzyskiwanie informacji w Polsce jest tryb wynikający z Ustawy o dostępie do informacji publicznej⁴.

Z przepisów prawa oraz rozwijającego się na ich tle orzecznictwa międzynarodowego wynikają dwie zasadnicze kwestie. Po pierwsze, prawo do informacji przysługuje każdemu. Po drugie, wszelkie ograniczenia prawa do informacji muszą wynikać z ustawy, chronić jedną z dopuszczalnych przesłanek, do których należą między innymi ochrona porządku publicznego czy bezpieczeństwa publicznego oraz spełniać warunek proporcjonalności.

Zgodnie ze standardami międzynarodowymi dobrze uregulowane prawo do informacji nie powinno dopuszczać do dyskryminacji wnioskodawców oraz wyciągania konsekwencji za korzystanie z tego prawa. Nie można też zobowiązywać wnioskodawców do uzasadniania zadawanych pytań, co w polskim prawie odzwierciedla zakaz z art. 2 ust. 2 Ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz wolność do pozyskiwania i rozpowszechniania informacji wyrażona w art. 54 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Niektóre wzorce międzynarodowe dopuszczają jednak regulacje prawne mające na celu ograniczenie prawa do informacji w sytuacjach, gdy wnioski są wyraźnie nieuzasadnione czy dokuczliwe. Mowa o Konwencji z Tromsø o dostępie do dokumentów urzędowych (ang. *Council of Europe Convention on Access to Official Documents*)⁵ oraz Prawie modelowym o dostępie do informacji dla Afryki (ang. *Model Law on Access to Information for Africa*)⁶.

a) Konwencja z Tromsø o dostępie do dokumentów urzędowych

Konwencja Rady Europy o dostępie do dokumentów urzędowych została przyjęta w 2009 r., a weszła w życie w 2020 r. Aktualnie przystąpiło do niej 15 państw, ale jak na razie wśród nich nie znalazła się Polska. W odpowiedzi na interpelację poselską z 2020 r. podsekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji wskazał, że nie są prowadzone prace legislacyjne związane z przystąpieniem Polski do Konwencji, a dodatkowo wyjaśnił, że przepisy naszej ustawy gwarantują szerszy dostęp do informacji w stosunku do rozwiązań konwencyjnych⁷.

Zgodnie z art. 5.3. Konwencji wnioski o dostęp do dokumentów urzędowych są rozpatrywane na równych zasadach. W tym samym przepisie (5.5) umożliwiono jednak odmowę dostępu do dokumentu „jeśli wniosek jest wyraźnie nieuzasadniony” (ang. *manifestly unreasonable*). W Raporcie wyjaśniającym do Konwencji⁸ opisano, że wniosek może być wyraźnie nieuzasadniony na przykład wtedy, gdy wymaga nieproporcjonalnie długiego procesu przeszukiwania lub badania przez podmiot odpowiedzialny za udostępnienie informacji. Odmowa może pojawić się również wtedy, gdy wniosek jest wyraźnie dokuczliwy (ang. *clearly vexatious*) - przykładowo, gdy jest to jeden z wielu wniosków mających na celu utrudnienie pracy wydziału czy są to wielokrotne żądania tego samego dokumentu na przestrzeni krótkiego okresu przez tego samego wnioskodawcę.

Warto zaznaczyć, że przystąpienie do Konwencji nie oznacza, że kraj musi implementować wszystkie rozwiązania konwencyjne. Zgodnie bowiem z art. 1.1. Konwencji, jej przepisy nie powinny wpływać na te regulacje krajowe, które zapewniają wyższy standard do informacji. Państwo - strona Konwencji może złożyć oświadczenie dotyczące poszcze-

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 ze zm.): <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19970780483> > <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19970780483>
2. Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. 1993 nr 61 poz. 284): <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19930610284>
3. Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. 1977 nr 38 poz. 167): <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19770380167>
4. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. 2001 nr 112 poz. 1198 ze zm.): <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu2001121198>
5. Konwencja Rady Europy o dostępie do dokumentów urzędowych: <https://www.coe.int/en/web/access-to-official-documents> (dostęp: 18.04.2024 r.)
6. Prawo modelowe o dostępie do informacji dla Afryki: <https://achpr.au.int/en/special-mechanisms-reports/model-law-access-information-africa-2013> (dostęp: 18.04.2024 r.)
7. Interpelacja nr 9202 p. Koniecznego w sprawie Konwencji Rady Europy o dostępie do dokumentów urzędowych: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/interpelacja.xsp?typ=INT&nr=9202&view=null> (dostęp: 18.04.2024 r.)
8. Raport wyjaśniający do Konwencji Rady Europy o dostępie do dokumentów urzędowych: <https://www.coe.int/en/web/access-to-official-documents> (dostęp: 18.04.2024 r.)

gólnych jej artykułów lub określić sposoby stosowania określonych jej artykułów (art. 20). Oznacza to, że ratyfikując Konwencję, Polska mogłaby skorzystać z rozwiązań podnoszących nasz standard dostępu do informacji, ale jednocześnie nie musiałaby przyjmować rozwiązań prowadzących do jego obniżenia. Do takich korzystnych rozwiązań należy choćby wprowadzenie obowiązku dokonywania testu szkody i testu interesu publicznego w każdym przypadku, w którym organ zamierza ograniczyć dostęp do informacji. Korzyścią z przystąpienia do Konwencji byłoby też objęcie kraju mechanizmem monitorowania postępów w realizacji przepisów.

Gdyby nawet Polska, przystępując do Konwencji, zdecydowała się na przeniesienie do krajowych przepisów regulacji nawiązującej do nadużywania, sposób uregulowania zagadnienia tak czy inaczej musiałby zostać dostosowany do warunków prawno-społecznych panujących w kraju. Podobnie jak w przypadku czerpania ze sprawdzonych rozwiązań obowiązujących w ustawodawstwach innych państw, zwykle nie da się ich po prostu „przepisać” do ustaw w innym kraju. Trzeba bowiem wziąć pod uwagę specyfikę działania systemu prawnego w danym państwie czy panujących w nim norm społecznych i kulturowych. Choć nie da się ukryć, że lektura wspomnianej odpowiedzi na interpelację poselską może sugerować, że w przypadku Polski ratyfikacja Konwencji zostałaby zinterpretowana w ten sposób, że należy całościowo dopasować ustawę do standardu konwencyjnego.

b) Prawo modelowe o dostępie do informacji dla Afryki

Proces przygotowywania Prawa modelowego o dostępie do informacji dla Afryki trwał 2,5 roku, a ostatecznie dokument został przyjęty przez Afrykańską Komisję Praw Człowieka i Ludów (ang. *African Commission on Human and Peoples' Rights*) w 2013 r. Co prawda nie jest to akt wiążący, ale po upływie dekady od jego wprowadzenia można powiedzieć, że wpłynął on znacząco na regulowanie prawa do informacji w krajach afrykańskich. Liczba państw, które przyjęły takie prawo wzrosła z 5 do 27. Podczas seminarium z okazji dziesięciolecia istnienia prawa modelowego zapowiadano też przegląd przepisów w zakresie ich ewentualnej aktualizacji⁹. W międzyczasie w 2020 r. weszła w życie Deklaracja zasad dotyczących wolności słowa i dostępu do informacji w Afryce (ang. *Declaration of Principles on Freedom of Expression and Access to Information in Africa*)¹⁰.

Zgodnie z art. 37 Prawa modelowego urzędnik ds. informacji (ang. *information officer*) może odrzucić wniosek „ewidentnie dokuczliwy” (ang. *manifestly vexatious*). W takim przypadku ma on obowiązek formalnie odmówić dostępu do informacji, uzasadniając swoje stanowisko. Wnioskodawca może wtedy skorzystać ze ścieżki podobnej do znanego z polskiej ustawy „wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy”, czyli odwołać się od decyzji urzędnika ds. informacji do kierującego instytucją (ang. *internal review*). Dalej może zaś skierować sprawę w ramach mechanizmu nadzoru (ang. *applications to the oversight mechanism*) do rzecznika informacji (ang. *information commissioner*), a ostatecznie do sądu (ang. *judicial review*).

„Dokuczliwość” ujęto w Prawie modelowym także z innej strony. Zgodnie z art. 88 w sytuacjach, w których osoba bez uzasadnionej przyczyny „dokuczliwie” odrzuca wnioski, rzecznik informacji lub właściwy sąd może nałożyć na nią karę pieniężną liczoną za każdy dzień zwłoki w odpowiedzi, aż do momentu udostępnienia informacji. Karom pieniężnym podlegają także inne naruszenia, przykładowo brak jakiegokolwiek odpowiedzi na wniosek czy udostępnienie niekompletnej, nieprawidłowej lub mylącej informacji.

c) Regulacje prawne innych państw

RTI Rating

Zestaw uniwersalnych standardów składających się na dobre prawo do informacji, który służy jednocześnie do oceny istniejących przepisów o dostępie do informacji w państwach z całego świata, stworzyły w 2011 r. dwie organizacje - Access Info Europe i Centre For Law and Democracy¹¹. Rankiem posiłkowało się zresztą także UNESCO, czyli organizacja mająca za zadanie monitorować postępy w realizacji jednego ze wskaźników 16. Celu Zrównoważonego Rozwoju, dotyczącego zagwarantowania prawa dostępu do informacji w państwach należących do ONZ¹².

W RTI Rating nie ma wskaźnika nawiązującego do wniosków dokuczliwych, co nie oznacza, że przepisy im poświęcone w ogóle nie pojawiają się w regulacjach prawnych poszczególnych państw. Wydaje się, że za ustanowienie tego typu przepisów nie obniża się punktacji przyporządkowanej do danego kraju, ale jednocześnie w żaden sposób się jej nie podwyższa.

9. Seminarium z okazji dziesięciolecia Prawa modelowego o dostępie do informacji dla Afryki: https://www.youtube.com/watch?v=HUtY_mM7uTM (dostęp: 18.04.2024 r.)

10. Deklaracja zasad dotyczących wolności słowa i dostępu do informacji w Afryce: <https://achpr.au.int/en/node/902> (dostęp: 18.04.2024 r.)

11. RTI Rating: <https://www.rti-rating.org/> (dostęp: 18.04.2024 r.)

12. <https://www.unesco.org/en/right-information> (dostęp: 18.04.2024 r.)

W RTI Rating zamieszczono źródłowe akty prawne państw, co umożliwiło ich przegląd w poszukiwaniu przepisów dotyczących nadużywania, choć z istotnym zastrzeżeniem, że w niektórych krajach przepisy mogły ulec zmianie od momentu ostatniej aktualizacji informacji na stronie¹³. Jako że zjawisko kojarzone w Polsce z nadużywaniem jest w różny sposób definiowane na świecie, to akty prawne przeszukaliśmy za pomocą kilku haseł. Posłużyliśmy się przymiotnikami zaczerpniętymi z języka angielskiego, a w wybranych przypadkach odpowiednikami z języka francuskiego lub hiszpańskiego:

- błahy (ang. *trivial*),
- niepoważny (ang. *frivolous*),
- nieuzasadniony (ang. *unreasonable, irrational*),
- dokuczliwy (ang. *vexatious*),
- złośliwy (ang. *malicious*),
- stanowiący nadużycie (ang. *abusive*),
- podobny (ang. *similar*),
- powtarzający się (ang. *repetitive*).

Wyniki przeglądu dotyczą ok. 40 państw. Na tej podstawie zakres przepisów nawiązujących do nadużywania prawa do informacji można podzielić na następujące grupy:

Ograniczenia dotyczące ponownego wnioskowania o te same informacje, np.:

- Odmowa udostępnienia informacji, która została już udostępniona tej samej osobie lub osobie występującej w jej imieniu (Vanuatu).
- Odmowa, gdy organ wykonał już zasadniczo podobny wniosek tej samej osoby (Bahamy, Sudan Południowy) czy o
- Odmowa przekazania informacji udostępnionej dwukrotnie osobie zwracającej się o nią, chyba że istniały ku temu uzasadnione powody (Wietnam).
- Odmowa realizacji żądania, gdy ponowny wniosek w tej samej sprawie nie zawierał ważnego powodu (Tunezja).
- Informuje się, że wniosek nie będzie procedowany, ponieważ wnioskowana informacja została już wcześniej udostępniona (Chiny).
- Nie proceduje się wniosku, gdy informacja została już wcześniej udostępniona, a nie zmieniła się znacząco i nie upłynęło od jej udostępnienia dużo czasu (Malediwy, Wielka Brytania).

Ograniczenia dotyczące wniosków powtarzalnych i systematycznych, np.:

- Wyłączenie obowiązku udzielania odpowiedzi albo odmowa udzielenia odpowiedzi na wniosek stanowiący oczywiste nadużycie, w szczególności ze względu na jego powtarzalny lub systematyczny charakter (Burkina Faso, Hiszpania)
- Odmowa ze względu na liczbę, powtarzalność i systematyczność składanych wniosków (Francja, Luksemburg, Monako, Portugalia).
- Odmowa może pojawić się również w przypadku wniosku stanowiącego część schematu polegającego na składaniu wyraźnie nieuzasadnionych wniosków przez tego samego wnioskodawcę lub przez różnych wnioskodawców, którzy mogą działać w porozumieniu (Irlandia) albo wniosku składanego „pod pretekstem” (San Marino).

Ograniczenia dotyczące wniosków błahych, dokuczliwych i uciążliwych oraz stanowiących nadużycie, np.:

- Wyłączenie obowiązku wykonania wniosku dokuczliwego i nieuzasadnionego, złożonego głównie w celu wywołania frustracji lub irytacji (Saint Kitts i Nevis).
- Brak obowiązku realizacji wniosku złożonego bez poważnego powodu lub wyraźnie nastawionego na wywołanie uciążliwości (Namibia).
- Po pisemnej zgodzie rzecznika informacji kierownik instytucji może nie rozpatrywać wniosku dokuczliwego (Kanada).
- Rzecznik informacji może odstąpić od prowadzenia procedury odwoławczej w sprawie wniosku dokuczliwego, który nie został złożony w dobrej wierze (Australia, Republika Południowej Afryki).
- W większości przepisów powtarza się zaś potwierdzenie możliwości odmowy zrealizowania wniosku dokuczliwego, złośliwego, błahego, niepoważnego (Malawi, Ghana, Nowa Zelandia, Malta, Seszele) czy wniosku stanowiącego oczywiste nadużycie (Austria, Słowenia, Serbia, Belgia).

13. Fragmenty tekstu w punkcie c) tego rozdziału, przy których nie zamieszczono przypisu odwołującego się do regulacji konkretnego kraju, pochodzą ze źródeł zamieszczonych w RTI Rating: <https://www.rti-rating.org/country-data/> (dostęp: 18.04.2024 r.)

Ograniczenia związane z przetwarzaniem informacji, np.:

- Konieczność pisemnego uzasadnienia wniosku przez wnioskodawcę w przypadku stwierdzenia przez instytucję nadużycia ze względu na powtarzalność czy liczbę wniosków składanych w sposób nieuzasadniony w świetle celu przejrzystości (Andora).

Odmowa wykonania wniosku ze względu na liczbę żądanych informacji, która utrudnia instytucji wykonywanie jej obowiązków lub powoduje wysokie koszty oraz wymaga usystematyzowania i przeglądu informacji (Azerbejdżan).

- Odrzucenie wniosku w sytuacji, gdy żądane informacje nie mogą być udostępnione bez przeprowadzenia solidnego porównania lub badania (Wyspy Cooka, Estonia).
- W wielu przepisach pojawia się także sformułowanie odnoszące się do nieproporcjonalnego przekierowania zasobów (ang. diversion of resources), umożliwiające odmowę dostępu do informacji w sytuacji, gdy jej przygotowanie w sposób znaczny i nieuzasadniony odwróciłoby zasoby instytucji od wykonywania innych zadań, czasami pod warunkiem, że przed odmową instytucja ta podjęła kroki w celu pomocy wnioskodawcy w przeformułowaniu wniosku tak, żeby nie był on dotkliwy (Trynidad i Tobago).
- W innych przypadkach po prostu wskazuje się, że wykonaniu nie podlegają wnioski wpływające w nieuzasadniony i znaczący sposób na zasoby finansowe oraz inne zasoby instytucji (Antigua i Barbuda, Zimbabwe, Gujana, Fidżi).

Do powyższego zestawienia należy podchodzić jednak z właściwą rezerwą. Jakkolwiek pokazuje ono sposób regulowania nadużywania w różnych zakątkach świata, to zdecydowanie nie jest to pełny obraz. Obok przepisu przewidującego wprost nadużywanie, równie istotne są przepisy dotyczące procedury załatwiania tego typu wniosków, przyjętego modelu krajowego nadzoru nad prawem do informacji, kontekstu wprowadzenia nadużywania do przepisów prawa czy wreszcie praktyki stosowania nadużywania w danym państwie.

Przykładowo w ustawie austriackiej, mającej wejść w życie w 2025 r.¹⁴, przewidziano standardowy przepis dotyczący nadużywania, za to z uzasadnienia do tej ustawy wynika już więcej szczegółów, w tym między innymi, że za nadużycie nie mogą zostać uznane wnioski składane w związku z działalnością dziennikarską tylko dlatego, że pojawia się ich coraz więcej, oraz że ograniczone lub niewystarczające zasoby instytucji nie uzasadniają powołań się na nadużycie w zakresie nieproporcjonalnych wysiłków, jakie trzeba podjąć w celu udostępnienia informacji. O nadużyciu ma świadczyć natomiast oczywista bezmyślność, bezcelowość, bezużyteczność czy wnioskowanie dla przyjemności utrudniania pracy instytucji¹⁵. W ustawie bahamskiej przewidziano natomiast, że rzecznik informacji ma opublikować wytyczne dotyczące wniosków stanowiących nadużycie (choć nie wiadomo, czy już do tego doszło, gdyż pierwsze stanowisko rzecznika obsadzono w 2021 r.). Wytyczne występują zresztą również w innych krajach, między innymi w Wielkiej Brytanii¹⁶, Nowej Zelandii¹⁷, jak również na Filipinach, które pierwotnie w ogóle nie ustanowiły nadużywania w tak szerokim rozumieniu¹⁸.

Ostatecznie należy zauważyć, że przepisy dotyczące nadużywania niejednokrotnie łączą się z innymi zagadnieniami, które są albo odrębnymi jednostkami w polskiej ustawie albo w ogóle w niej nie występują. Chodzi przede wszystkim o sformułowania kojarzące się z naszym pojęciem „informacji przetworzonej” (choć niektóre kraje również mają odrębne jednostki redakcyjne dla nadużywania i informacji przetworzonej, np. Malta), ale również o przepisy przewidujące sposób załatwiania wniosków niezrozumiałych i nieprecyzyjnych, a nawet o przepisy ustanawiające zasadę równości wnioskodawców czy zasadę udzielania pomocy wnioskodawcom przy odpowiednim formułowaniu pytań.

Wszystkie te zagadnienia warto rozpatrywać łącznie. Przykładowo w prawie ukraińskim ustanowiono, że wnioskodawca ma prawo zwrócić się z wnioskiem o udzielenie informacji niezależnie od tego, czy informacje dotyczą go osobiście, i bez konieczności wyjaśniania przyczyn złożenia wniosku. W prawie liberyjskim zastrzeżono natomiast, że prawo do informacji jest niezależne od osobistego interesu i nie ma potrzeby, aby osoba żądająca informacji podawała powód lub uzasadnienie swojego żądania. W prawie kenijskim wskazano jasno, że na prawo obywatela dostępu do informacji nie ma wpływu przekonanie instytucji co do powodów, dla których dana osoba ubiega się o udostępnienie informacji.

Jeśli chodzi zaś o udzielanie pomocy wnioskodawcom, to przepisy mogą mieć znaczenie między innymi w kontekście łączącym zagadnienie nadużywania i informacji przetworzonej. Wybiegając poza przepisy wewnętrzne w poszczególnych krajach, za przykład może posłużyć Rozporządzenie 1049/2001 w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europej-

14. Ustawa o wolności informacji: <https://www.gesetze-im-internet.de/ifg/> (dostęp: 18.04.2024 r.)

15. Uzasadnienie do § 9 ustawy austriackiej: https://www.parlament.gv.at/dokument/XXVII/I/2238/fnameorig_1587266.html (dostęp: 18.04.2024 r.)

16. Załatwianie wniosków dokuczliwych: <https://ico.org.uk/for-organisations/foi/freedom-of-information-and-environmental-information-regulations/section-14-dealing-with-vexatious-requests/> oraz materiał opublikowany w serwisie YouTube: <https://www.youtube.com/watch?v=EenliHTEV00> (dostęp: 18.04.2024 r.)

17. Przewodnik po sekcji dotyczącej niepoważnych, dokuczliwych i błahych wniosków: <https://www.ombudsman.parliament.nz/resources/frivolous-vexatious-and-trivial-guide-section-18h-oia-and-section-17h-igoima> (dostęp: 18.04.2024 r.)

18. Wytyczne dotyczące wniosków dokuczliwych: <https://www.sra.gov.ph/wp-content/uploads/2020/12/FOI-MC-No-5-Guidelines-on-Vexatious-Requests.pdf> (dostęp: 18.04.2024 r.)

skiego, Rady i Komisji¹⁹. Z tego wynika, że jeśli wniosek odnosi się do bardzo dużego dokumentu lub bardzo dużej liczby dokumentów, to instytucja może nieformalnie porozumieć się z wnioskodawcą w celu znalezienia właściwego rozwiązania. *Informacje od organizacji zagranicznych (Brazylia, Chorwacja, Czechy, Francja, Grecja, Węgry)*

W czerwcu 2024 r. zwróciliśmy się do organizacji zajmujących się przejrzystością i prawem do informacji na terenie innych państw z ankietą dotyczącą regulacji dotyczących nadużywania tego prawa w ich krajach. Zadaliśmy następujące pytania:

- czy wnioski wyraźnie nieuzasadnione (dokuczliwe, błahie, niepoważne, złośliwe, stanowiące nadużycie, powtarzające się itd.) są uregulowane w Państwa prawie o dostępie do informacji publicznej?
- jak to zjawisko jest definiowane w Państwa prawie i/lub interpretowane w praktyce?
- czy w Państwa kraju istnieją wytyczne dotyczące interpretacji wniosków wyraźnie nieuzasadnionych i sposobu ich załatwiania? Jeśli tak, to kto je przygotował? (np. organ nadzoru nad prawem do informacji, sądy, instytucja rządowa).
- jak często w praktyce w Państwa kraju wnioski są uznawane za wyraźnie nieuzasadnione? Czy władze mają obowiązek zbierać dane na temat liczby takich przypadków?
- jaka jest procedura załatwiania wniosków wyraźnie nieuzasadnionych? (np. kto może decydować, że wniosek jest wyraźnie nieuzasadniony, czy jest to decyzja uznaniowa, czy można się od niej odwołać).

Otrzymaliśmy odpowiedź od węgierskich organizacji EMLA²⁰ oraz K-Monitor²¹, chorwackiej organizacji Gong²², czeskiego Transparency International²³, francuskiego Open Knowledge France²⁴, greckiego Vouliwatch²⁵, a także brazylijskiego Fiquem Sabendo²⁶.

W ustawie węgierskiej o wolności informacji²⁷ nie przewidziano przepisu dotyczącego wprost ograniczania dostępu do informacji ze względu na jego nadużycie. Istnieje jednak przepis z 2011 r. dotyczący wniosków powtarzających się, zgodnie z którym wniosek może zostać zignorowany w zakresie tych części, w których ten sam wnioskodawca zwraca się o te same dane na przestrzeni jednego roku, pod warunkiem, że dane te nie uległy zmianom. Jednocześnie z ustawy wynika, że każdy posiadacz danych publicznych jest zobowiązany do prowadzenia wykazu odmów udostępnienia informacji wraz z powodem odmowy. W kraju nie obowiązują natomiast wytyczne w sprawie załatwiania wspomnianych wniosków, istnieje zaś kilka wyroków sądowych, w tym sądu najwyższego i sądu konstytucyjnego. K-Monitor doprecyzował, że według sądów motywacja wnioskodawcy nie ma znaczenia przy podejmowaniu decyzji w sprawie wniosku, choć bardzo rzadko w orzecznictwie wyrażano stanowisko, że nie można wnioskować w odwecie oraz w celu załatwienia prywatnego interesu wnioskodawcy. Organizacja napisała jednak, że odmowa dostępu do informacji ze względu na wnioski powtarzające się jest na Węgrzech mało znana.

W Czechach podmiot mający udzielić informacji może odrzucić wniosek, gdy celem wnioskodawcy jest wywarcie bezprawnego nacisku na ten podmiot lub wyraźne zakłócenie porządku jego prac. Dodatkowo podmiot mający udzielić informacji powinien wziąć pod uwagę wcześniejsze doświadczenia z wnioskodawcą (np. wysyłka wielu wniosków, zadawanie bezsensownych pytań). Odrzucenie wniosku jest swobodną decyzją podmiotu, ale wymaga ona szczegółowego i zrozumiałego uzasadnienia. Niezastosowanie się do tego obowiązku skutkuje uchynieniem decyzji w postępowaniu odwoławczym i jest to rygorystycznie przestrzegane zarówno przez urzędy odwoławcze, jak i sądy. Tak jak w przypadku odmowy dostępu do informacji ze względu na inne przesłanki, tak i w tym przypadku wnioskodawca może skierować sprawę do organu odwoławczego, a następnie sądu administracyjnego. Dodatkowo w kraju obowiązują wytyczne ministra spraw wewnętrznych, które ujednolice są dalej przez orzecznictwo naczelnego sądu administracyjnego oraz urzędu ochrony danych osobowych, sprawującego nadzór nad prawem dostępu do informacji. Jeśli chodzi zaś o statystyki, to dotyczą one zbiorczo wszystkich rodzajów odmów. W 2023 r. ogólny wskaźnik odmów wyniósł ok. 13%.

Czeskie Transparency International zwróciło uwagę, że przed nowelizacją przepisów istniała możliwość odrzucenia wniosku w oparciu o ogólną zasadę nadużycia prawa, polegającą na przyjęciu, że jeśli cel korzystania z prawa był wyraźnie inny od celu, któremu prawo ma służyć, to działanie wnioskodawcy nie podlegało ochronie. Zasada ta była trudna do zastosowania przez większość urzędów, jako że wymagała użycia wysokiego poziomu argumentacji prawnej. Nowelizacja wprowadziła znaczne uproszczenie, a w ciągu ostatnich kilku lat nie zauważono znaczących oznak wykorzystywania jej przeciwko interesom publicznym. Organizacje pozarządowe były co prawda początkowo zaniepokojone potencjalnymi skutkami takiej

19. Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=celex%3A32001R1049>

20. <https://emla.hu/en/home-2/> (dostęp: 5.06.2024 r.)

21. <https://k-monitor.hu/home> (dostęp: 11.06.2024 r.)

22. <https://gong.hr/> (dostęp: 5.06.2024 r.)

23. <https://www.transparency.cz/> (dostęp: 5.06.2024 r.)

24. <https://okfn.org/en/> (dostęp: 17.06.2024 r.)

25. <https://vouliwatch.gr/about/en> (dostęp: 18.06.2024 r.)

26. <https://fiquemsabendo.com.br/> (dostęp: 20.06.2024 r.)

27. <https://njt.hu/jogszabaly/en/2011-112-00-00> (dostęp: 11.06.2024 r.)

regulacji, ale nie pojawiły się znaczące problemy, choć oczywiście zagadnienie to należy ciągle monitorować.

W Chorwacji organ władzy publicznej odrzuca wniosek (wydając decyzję), jeśli jeden lub więcej powiązanych ze sobą wnioskodawców składa jeden lub więcej wniosków stanowiących oczywiste nadużycie prawa dostępu do informacji, w szczególności ze względu na częstotliwość wnioskowania o te same lub podobne informacje lub wnioskowanie o dużą ilość informacji, co powodowałoby obciążenie pracą i zakłócenie prawidłowego funkcjonowania organu władzy publicznej. Wnioskodawca może odwołać się od tej decyzji do komisarza ds. informacji, który dodatkowo wydał wytyczne dotyczące wdrażania przepisu o wnioskach wyraźnie nieuzasadnionych²⁸.

Ze wspomnianych wytycznych wynika, że przepis dotyczący nadużywania doczekał się nowelizacji w 2015 r. w celu zbliżenia go do standardów międzynarodowych i regulacji innych państw. Zauważono jednak, że od tego czasu wzrasta liczba wniosków odrzucanych ze względu na nadużywanie, dlatego też ustalone wytyczne powinny zapobiegać niewłaściwemu wykorzystywaniu tego narzędzia do bezprawnej odmowy dostępu do informacji, z jednoczesnym zapewnieniem prawidłowego funkcjonowania działalności instytucji publicznych. Organizacja Gong wspomniała, że aż 79% wszystkich spraw, w których odrzucono wnioski, dotyczyło właśnie wniosków w oczywisty sposób bezzasadnych. Ze sprawozdania komisarza ds. informacji z wykonania ustawy o dostępie do informacji publicznej za 2023 r. wynika, że rozstrzygnął on 56 odwołań od decyzji dotyczących nadużycia prawa (na 121 spraw oczekujących na rozpoznanie). W ponad 64% przypadkach (36 spraw) decyzje zostały uchylone, ale 22 z nich zostały przekazane do ponownego postępowania. Dane te ustalono na podstawie informacji przekazanych przez ponad 91% organów publicznych²⁹.

Co do interpretacji nadużywania, we wspomnianych już wytycznych wyjaśniono, że charakteryzuje się ono następującymi cechami, które muszą być spełnione łącznie: częste prośby o dostarczenie takich samych lub podobnych informacji lub żądania dużej ilości informacji oraz występujące obciążenie w pracy i prawidłowym funkcjonowaniu organów publicznych. Należy przy tym brać pod uwagę inne zasady dotyczące prawa dostępu do informacji, jak zasada równości oraz wzajemnego szacunku i współpracy. Oceny wymaga również okoliczność, czy żądanie nie jest powiązane z poszukiwaniem informacji, co do której istnieje obowiązek jej opublikowania. Samo złożenie kilku wniosków z rzędu nie oznacza z góry, że doszło do nadużywania. Działanie wnioskodawcy musi świadczyć o oczywistym nadużyciu prawa, co podlega swobodnej interpretacji, ale przy założeniu, że instrument ten powinien być wykorzystywany wyjątkowo, a instytucje publiczne powinny dążyć do wykorzystywania mniej restrykcyjnych środków (np. nałożenie opłaty za udostępnienie dużej liczby dokumentów).

Zgodnie z wytycznymi na ocenę nadużywania wpływają czynniki subiektywne i obiektywne. Czynniki subiektywne, to między innymi bezpodstawne oskarżenia kierowane w stronę organu, agresywna komunikacja (np. używanie gróźb), celowe i wyraźnie zakomunikowane utrudnianie pracy urzędu czy stosowanie dostępu do informacji jako narzędzia do prowadzenia konfliktu z organem, a także konsekwentne zadawanie pytań dzień po dniu oraz kolejnych pytań do niesatysfakcjonujących odpowiedzi (gdy istnieją dowody na to, że odpowiedzi organu były prawidłowe), domaganie się udostępnienia informacji ogólnodostępnych, odmawianie współpracy (np. gdy wnioskodawca mieszkający obok urzędu nie zgadza się na odbiór dużej liczby plików osobiście) oraz wykorzystywanie innych osób do składania wniosków (angażowanie sąsiadów, rodziny czy współpracowników). Czynniki obiektywne, to między innymi liczba i zakres żądań (wyróżniająca się w oficjalnym rejestrze wniosków o dostęp do informacji), niepokój pracowników wynikający z ponawiania wniosków (np. ciągłe wyrażanie niezadowolenia z odpowiedzi), niejasność żądań (np. wnioskowanie o „wszystko”), identyczne i powtarzające się żądania, a także żądania obiektywnie trywialne i niepoważne (wykorzystując okoliczność, że nie ma obowiązku uzasadniania wniosku).

Decyzja w sprawie nadużywania musi być szczegółowo uzasadniona, a w postępowaniu odwoławczym komisarz ds. informacji ustala przede wszystkim kryteria obiektywne ewentualnych nadużyć, ale także określa poziom pomocy, współpracy i ogólnego nastawienia organu władzy do wnioskodawcy. Dopiero po ustaleniu kryteriów obiektywnych komisarz ustala element subiektywny (czy doszło do wykorzystania prawa w sposób niezgodny z jego celem i przeznaczeniem). Komisarz podejmuje konkretnie wymienione kroki: przegląda akta postępowania w pierwszej instancji, przegląda oficjalny rejestr wniosków o udostępnienie informacji za rok bieżący i poprzedni, zwraca się do organu władzy o wypełnienie kwestionariusza zgodności działań z przepisami prawa (samoocena obejmująca m.in. dobre praktyki jawnościowe) i wykorzystuje je do dalszej oceny, przegląda inne dodatkowe materiały (np. raporty roczne organu). Komisarz sprawdza, w jaki sposób organ radził sobie z realizowaniem wniosków, między innymi czy udostępniał kompletne informacje, nie przedłużał postępowania zbędną komunikacją, traktował równo wnioskodawców, dbał o publikację informacji oraz w jaki sposób zorganizował pracę urzędu, czyli czy jest to podstawowy czy też jedynie dodatkowy obowiązek urzędnika ds. informacji, a urzędnik nie jest przeciążony tymi zadaniami.

28. <https://www.pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2018/10/Smjernice-Primjena-odredbe-o-zlouporabi-prava.pdf?x57830> (dostęp: 5.06.2024 r.)

29. <https://pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2024/03/Sazetak-Izvjescja-o-provedbi-ZPPI-za-2023.pdf?x57830%20in%20Croatian> (dostęp: 5.06.2024 r.)

We Francji przepis dotyczący nadużywania wydaje się najbliższy interpretacji ukształtowanej w polskim orzecznictwie sądowym. Fundacja Open Knowledge France wskazała, że wniosek stanowiący nadużycie oraz wniosek, który generowałby nieuzasadnioną ilość pracy, może zostać odrzucony. W ustawie nie zdefiniowano jasno pojęcia nadużywania, więc organy publiczne często powołują się na tę przesłankę bez dalszych wyjaśnień. Najczęstszym działaniem ze strony władz jest jednak brak jakiejkolwiek odpowiedzi (na poziomie 80%).

Fundacja wyjaśniła również, że nie ma żadnych ogólnodostępnych danych na temat wszystkich wniosków trafiających do organów. Organizacja stworzyła natomiast platformę *Ma Dada*, której celem jest uproszczenie składania wniosków o udostępnienie informacji. Na stronie można znaleźć spis ponad 50 tys. podmiotów publicznych, złożyć wniosek online, a także zapoznać się z odpowiedziami (jest ich ponad 40 tys.)³⁰. Na podstawie danych z platformy pokazano, że kilka razy użyto przesłanki o „nieuzasadnionej ilości pracy”, ale w większości przypadków nieuzasadnione było powołanie się na wspomnianą przesłankę - np. wysyłka dwóch wniosków w sprawie informacji, które miały zostać udostępnione jako otwarte dane, a których realizacja została oceniona przez organy jako przysparzająca zbyt wiele pracy.

Z odpowiedzi na ankietę wynika również, że w ostatnim raporcie rocznym francuskiego organu nadzoru wskazano, że w 90% przypadków CADA³¹ wydała już pozytywną opinię na temat możliwości udostępnienia żądanych informacji. Według Open Knowledge France w pewnym sensie można to postrzegać jako nieuzasadnione odwołania władz od nieuzasadnionych odmów udostępnienia informacji, z których 40% uznaje się za bezzasadne (ok. 10000 odwołań w 2023 r.). Nieuzasadnione wnioski wydają się więc być mniejszym problemem niż nieuzasadnione odmowy dostępu do informacji.

Ustawa grecka zawiera przepis, zgodnie z którym organ nie musi udostępniać informacji, jeśli żądanie jest w sposób oczywisty niezdefiniowane, nieprecyzyjne, niezrozumiałe lub powtarzające się w sposób stanowiący nadużycie. Zgodnie z odpowiedzią Vouliwatch nie są gromadzone dane na temat częstotliwości powoływania się na wspomnianą regulację. Nie ma również wytycznych co do stosowania przepisu. Wiadomo natomiast, że zgodnie z prawem, od decyzji organu administracji publicznej można odwołać się do organu nadzoru (*National Transparency Authority*)³² lub do apelacyjnego sądu administracyjnego.

W Brazylii nie ma jasno zdefiniowanego pojęcia nadużywania prawa do informacji, wywodzi się je z praktyk administracyjnych oraz ogólnych zasad prawa. Jest to więc decyzja uznaniowa, od której można się odwołać. Dodatkowo nieracjonalność (*unreasonability*) oraz nadużycie prawa do informacji są interpretowane jako różne pojęcia prawne, a nadużycie jest bardzo rzadko stosowane na poziomie jednostek federacyjnych - według Fiquem Sabendo jest tylko jedno orzeczenie wydane przez quasi-autonomiczny organ odwoławczy (*the Comptroller General of Brazil*)³³. Nieracjonalność jest z kolei wykorzystywana do odrzucania wniosków o dostęp do informacji, gdy nadmiernie obciążają personel organu. Nie ma jednak wyraźnego obowiązku gromadzenia danych na ten temat. Jednocześnie Brazylia wyznacza bardzo wysoki standard proaktywnego udostępniania informacji nawet bez ustawowego obowiązku gromadzenia konkretnych danych. W portalu przejrzystości można znaleźć między innymi umowy o pracę z urzędnikami³⁴. W ostatnim okresie powstała tam również platforma przetargowa, w ramach której można filtrować informacje w wygodny sposób poprzez NIP, REGON oraz kod PKD³⁵.

Podsumowanie

Dotychczasowe rozważania można podsumować następująco:

- 1) Do standardów międzynarodowych, w których pojawia się zjawisko kojarzone w Polsce z nadużywaniem prawa do informacji, zalicza się przede wszystkim Konwencja z Tromeø o dostępie do dokumentów urzędowych oraz Prawo modelowe o dostępie do informacji dla Afryki. Istotnym punktem odniesienia są też wskaźniki RTI Rating, stworzone przez Access Info Europe oraz Centre for Law and Democracy.
- 2) Konwencja z Tromeø o dostępie do dokumentów urzędowych oraz Prawo modelowe o dostępie do informacji dla Afryki przewidują możliwość odmowy dostępu do informacji w sytuacji, gdy wniosek jest wyraźnie nieuzasadniony lub dokuczliwy. W Raporcie wyjaśniającym do Konwencji opisano przykłady okoliczności mogących świadczyć o nieuzasadnionym i dokuczliwym wnioskowaniu. W Prawie modelowym wprowadzono również możliwość nałożenia kary

30. <https://madada.fr/> (dostęp: 17.06.2024 r.). Platforma jest zasilana przez oprogramowanie open-source Alaveteli, obsługiwane przez MySociety i wykorzystywane już w ponad 25 jurysdykcjach: <https://www.access-info.org/2019-10-25/ma-dada-a-new-online-service-for-access-information-request-in-france/> (dostęp: 17.06.2024 r.). Więcej na temat platformy Alaveteli można przeczytać tutaj: <https://alaveteli.org/about/> (dostęp: 17.06.2024 r.).

31. Commission d'accès aux documents administratifs (CADA): <https://www.cada.fr/> (dostęp: 17.06.2024 r.)

32. <https://aead.gr/en/> (dostęp: 18.06.2024 r.)

33. <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/perguntas-frequentes/competencias-atribuidas-a-cgu> (dostęp: 20.06.2024 r.)

34. <https://portal.datatransparencia.gov.br/> (dostęp: 8.07.2024 r.)

35. <https://www.gov.br/pncp/pt-br> (dostęp: 8.07.2024 r.)

pieniężnej na osobę, która bez uzasadnionej przyczyny dokuczliwie odrzuca wnioski o dostęp do informacji.

3) Przepisy Konwencji z Tromsø o dostępie do dokumentów urzędowych nie powinny wpływać na te regulacje krajowe, które zapewniają wyższy standard dostępu do informacji. Strona Konwencji może złożyć oświadczenie dotyczące poszczególnych jej artykułów lub określić sposoby stosowania określonych jej artykułów. Oznacza to, że ratyfikując Konwencję można skorzystać z rozwiązań podnoszących standard prawa do informacji i jednocześnie zrezygnować z rozwiązań obniżających ten standard. Istnieje jednak ryzyko, że rządzący w Polsce przeprowadziliby ten proces, przyjmując odwrotne założenie, a więc skupiając się przede wszystkim na wprowadzeniu kolejnych ograniczeń prawa do informacji.

4) Polska nie przystąpiła jak dotąd do Konwencji z Tromsø o dostępie do dokumentów. W 2020 r. w tej sprawie została złożona interpelacja poselska, ale w odpowiedzi na nią wskazano, że nie toczą się prace legislacyjne w sprawie przystąpienia do Konwencji oraz dodano, że Polska już teraz zapewnia wyższy standard dostępu do informacji w stosunku do standardu konwencyjnego.

5) Prawo modelowe o dostępie do informacji dla Afryki nie jest też aktem prawnie wiążącym. Przez ostatnią dekadę akt ten wpłynął istotnie na 22 kraje w Afryce, które przyjęły prawo dostępu do informacji. Nie oznacza to jednak, że kraje te musiały skorzystać ze wszystkich rozwiązań przewidzianych w Prawie modelowym, choć w praktyce inspirowały się nim nawet na etapie, gdy był to jeszcze projekt.

6) Wskaźniki dobrego prawa do informacji określone w RTI Rating nie przewidują nadużywania prawa do informacji, ale jednocześnie nie wykluczają go, ponieważ krajom posiadającym takie regulacje prawne nie obniżono przyznawanej punktacji. Wskaźniki RTI Rating obejmują natomiast punktacją gwarantującą prawa dostępu do informacji każdemu oraz wprowadzenie zakazu uzasadniania wniosków przez wnioskodawców.

7) Przegląd aktów prawnych innych państw pozwolił na znalezienie ok. 40 przypadków uregulowania kojarzącego się z nadużywaniem prawa do informacji. Były to przede wszystkim ograniczenia co do ponownego wnioskowania o te same informacje, ograniczenia co do wniosków powtarzalnych i systematycznych, ograniczenia co do wniosków błahych, dokuczliwych i uciążliwych oraz stanowiących nadużycie, a także ograniczenia związane z przetwarzaniem informacji.

8) Zjawisko kojarzone w Polsce z nadużywaniem prawa do informacji, w aktach prawnych innych państw jest określone zwykle hasłami takimi, jak wnioski błahе, niepoważne, nieuzasadnione, dokuczliwe, złośliwe, stanowiące nadużycie, podobne i powtarzające się, nie składane w dobrej wierze oraz pociągające za sobą przeniesienie zasobów instytucji na udzielanie informacji zamiast wykonywania innych zadań.

8) Przegląd aktów prawnych innych państw pokazał, że niejednokrotnie przepisy dotyczące nadużywania wiążą się z innymi zagadnieniami, w tym z informacją przetworzoną, przepisami przewidującymi sposób załatwiania wniosków niezrozumiałych i nieprecyzyjnych, z zasadą równości wnioskodawców czy zasadą udzielania pomocy wnioskodawcom przy odpowiednim formułowaniu pytań. Zastanawiając się nad koncepcją nadużywania, trzeba brać pod uwagę wszystkie te przenikające się regulacje.

9) Sam przegląd aktów prawnych innych państw pod kątem nadużywania nie ukazuje również pełnego obrazu. Obok przepisów przewidujących wprost nadużywanie, równie istotne jest, w jaki sposób w danym kraju zaprojektowano procedurę załatwiania tego typu wniosków, jaki jest krajowy model nadzoru nad prawem do informacji, a także jaki był kontekst wprowadzenia nadużywania do przepisów prawa oraz jaka jest praktyka stosowania nadużywania w danym państwie.

10) Na ankietę Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska skierowaną do organizacji zagranicznych odpowiedziały węgierska EMLA oraz K-Monitor, chorwacki Gong, czeskie Transparency International, francuskie Open Knowledge, grecki Vouliwatch oraz brazylijskie Fiquem Sabendo. Wyłączając Brazylię, we wszystkich tych krajach nadużywanie uregulowano prawnie, choć na Węgrzech jedynie w wąskim zakresie wniosków powtarzających się, zaś w Czechach i Chorwacji od kilku lat obowiązuje znowelizowana wersja przepisu.

11) W Czechach rozwiązanie dotyczące nadużywania nie jest używane zbyt często (w 2023 r. zbiorczy wskaźnik odmów bez względu na powód wyniósł ok. 13%), w przeciwieństwie do Chorwacji, w której aż 79% spraw dotyczyło odmowy dostępu do informacji ze względu na zjawisko kojarzone z nadużywaniem. Czechy i Chorwacja posiadają wytyczne w sprawie stosowania przepisu o nadużywaniu. Poza Francją, Grecją i Brazylią, w wymienionych krajach istnieje również obowiązek gromadzenia statystyk na temat realizacji wniosków. We Francji niewiele wiadomo o statystykach dotyczących realizacji wniosków, ale organizacja Open Knowledge uruchomiła platformę *Ma Dada*, za pośrednictwem której można złożyć wniosek online oraz zapoznać się z odpowiedziami na wnioski składane tą drogą.

2. NADUŻYWANIE PRAWA DO INFORMACJI W POLSCE

Wprowadzenie

Pojęcie nadużywania prawa do informacji nie wynika ani z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej ani z Ustawy o dostępie do informacji publicznej. Zjawisko to pojawiło się natomiast w doktrynie i orzecznictwie sądów administracyjnych rozpoznających skargi w sprawach dotyczących dostępu do informacji publicznej.

Zanim jednak przejdziemy do analizy orzecznictwa, w pierwszej kolejności wypada przyjrzeć się przepisom regulującym tryb dostępu do informacji oraz regulacjom prawnym, które mogą potencjalnie nawiązywać do konstrukcji nadużycia prawa, a także publikacjom naukowym poświęconym temu zagadnieniu. Sprawdzimy również, w jakich innych materiałach pojawiają się wzmianki o nadużywaniu.

a) Prawo do informacji w przepisach powszechnie obowiązującego prawa

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej zawiera trzy odrębne przepisy związane z prawem do informacji - art. 54, art. 61 oraz art. 74 ust. 3. Pierwszy z nich odzwierciedla wolność słowa rozumianą jako swobodę wyrażania swoich poglądów, jak również pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. Drugi gwarantuje prawo do uzyskiwania informacji o działalności wszystkich organów, osób i jednostek organizacyjnych, które pełnią funkcje publiczne, wykonują zadania władzy publicznej i gospodarują środkami publicznymi. Trzeci zaś przewiduje prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska.

Jednocześnie w Polsce obowiązuje prawo międzynarodowe i wspólnotowe, w którym przewidziano gwarancje prawa do informacji. Do najważniejszych dokumentów można zaliczyć Europejską Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (art. 10), Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych (art. 19), Konwencję o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (art. 1, 3-5)³⁶ oraz Kartę Praw Podstawowych Unii Europejskiej (art. 11, art. 42)³⁷. Aktem fundamentalnym, choć mającym charakter obowiązującego prawa zwyczajowego, jest zaś Powszechna Deklaracja Praw Człowieka (art. 19)³⁸.

Sposób realizacji prawa do informacji przewidują ustawy. W przypadku prawa uzyskiwania informacji o działalności władz publicznych i innych podmiotów mowa o ustawie o dostępie do informacji publicznej oraz Regulaminach Sejmu i Senatu³⁹, zaś w przypadku prawa do informacji o środowisku o ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁴⁰. Do tego dochodzi jeszcze ustawa o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego⁴¹, podyktowana dyrektywą unijną⁴² i zapewniająca tryb umożliwiający ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego.

Pisząc o prawie do informacji, mamy na myśli tę składową, która wynika z art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i wywodzi się z wolności słowa. Trzeba mieć jednak świadomość, że akty prawne regulujące prawo do informacji na świecie są nazywane różnie, między innymi jako prawo do informacji, prawo dostępu do informacji, prawo dostępu do informacji publicznej, ale też akt o wolności czy swobodzie informacji. Wydaje się, że aktualnie przeważa nazewnictwo związane z prawem dostępu do informacji publicznej, choćby za sprawą działalności UNESCO, czyli organizacji wytypowanej do monitorowania postępów w realizacji tego prawa w państwach należących do ONZ.

Najłatwiej byłoby zatem posługiwać się pojęciem prawa dostępu do informacji publicznej, ale w przypadku Polski nastrocza to pewnych kłopotów. Prawo dostępu do informacji publicznej w naszym kraju jest utożsamiane przede

36. Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzona w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r. (Dz.U. 2003 nr 78 poz. 706): <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu20030780706>

37. Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A12016P%2FTXT>

38. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka: <https://www.un.org.pl/dokumenty/deklaracja.php> (dostęp: 18.04.2024 r.)

39. Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. 1992 nr 26 poz. 185 ze zm.): <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WMP19920260185> oraz Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. - Regulamin Senatu (M.P. 1991 nr 2 poz. 11 ze zm.): <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WMP19910020011>

40. Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. 2008 nr 199 poz. 1227 ze zm.): <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu20081991227>

41. Ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (Dz.U. 2021 poz. 1641 ze zm.): <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20210001641> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1024 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie otwartych danych i ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX%3A32019L1024>

42. Zob. m.in. wskaźnik 28 RTI Rating: <https://www.rti-rating.org/country-data/by-indicator/> (dostęp: 18.04.2024 r.)

wszystkim z trybem realizacji prawa do informacji wynikającym z ustawy o dostępie do informacji publicznej, a samo pojęcie „informacja publiczna” zostało w tej ustawie obarczone błędem i obudowane orzecznictwem zawężającym zakres prawa, o którym mowa w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP. Wspominamy o tym dlatego, że podobne różnice w nacechowaniu pojawiają się w odniesieniu do zjawiska nadużywania. Jako że pojęcie to nie wynika z przepisów powszechnie obowiązującego prawa, to ujmowane jest w różny sposób, najczęściej w zależności od przyjętej interpretacji jego zakresu i źródła. I tak można spotkać się ze sformułowaniem nadużywania prawa do informacji, nadużywania prawa dostępu do informacji, nadużywania prawa dostępu do informacji publicznej oraz szerzej, nadużycia prawa czy nadużycia prawa podmiotowego.

W art. 61 ust. 1 Konstytucji RP prawo do informacji przyznano literalnie obywatelom, ale obecnie nie ma wątpliwości, że jako prawo człowieka, przysługuje ono każdemu. Potwierdzają to wspomniane już akty prawa międzynarodowego i w ten sposób został też sformułowany art. 2 ust. 1 Ustawy o dostępie do informacji publicznej. W art. 2 ust. 2 Ustawy przewidziano z kolei, że: „od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego”. Oznacza to, że wnioskodawczynie i wnioskodawcy nie mają obowiązku uzasadniania wniosków, podawania motywów swojego postępowania czy tłumaczenia, w jaki sposób wykorzystają uzyskane informacje.

Podobnie jak inne prawa, także prawo do informacji podlega ograniczeniom. Ich ustanowienie i stosowanie przez podmioty zobowiązane zabezpieczone jest jednak warunkami.

Po pierwsze, każde ograniczenie prawa do informacji trzeba uregulować w ustawie. Co więcej, zgodnie ze standardami międzynarodowymi, wszystkie ograniczenia powinny wynikać z ustawy poświęconej prawu do informacji⁴³. W Polsce ów standard nie został osiągnięty - co prawda podstawowy zestaw ograniczeń wynika z Ustawy o dostępie do informacji publicznej, ale w wielu innych aktach normatywnych wprowadzane są kolejne ograniczenia jawności. Jednocześnie ograniczeniami stały się pojęcia, które albo w ogóle nie wynikają z przepisu prawa (np. nadużywanie prawa do informacji, dokument wewnętrzny) albo zostały zinterpretowane przez sądy administracyjne w taki sposób, że w praktyce stały się kolejnym ograniczeniem (informacja przetworzona).

Po drugie, wprowadzanie ograniczeń może nastąpić wyłącznie ze względu na określone przesłanki. Skupiając się na krajowych przepisach prawa, do przesłanek wymienionych w art. 61 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej należą ochrona wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochrona porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. Istotny jest też art. 31 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym ograniczenia praw i wolności konstytucyjnych mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla ochrony ww. przesłanek oraz nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Test proporcjonalności (obejmujący test konieczności i nienaruszalności istoty prawa) nie jest jedyną wskazówką. W przypadku prawa do informacji ze standardów międzynarodowych wynika również, że na etapie stosowania prawa jego ograniczenia powinny zostać poprzedzone przez instytucje dysponujące informacją testem szkody i testem interesu publicznego⁴⁴. Takiego przepisu brakuje jednak w polskiej ustawie.

W Ustawie o dostępie do informacji publicznej nie wprowadzono przesłanki umożliwiającej ograniczenie prawa do informacji ze względu na nadużywanie czy nadużycie tego prawa. Potencjalne pomysły na uregulowanie nadużywania musiałyby natomiast przejść test proporcjonalności. Nawet jeśli przyjmemy więc, że do przepisów prawa należy wprowadzić nadużywanie prawa do informacji, to kluczowy będzie zakres regulacji, która nie może doprowadzić do pozbawienia społeczeństwa istoty przysługującego im prawa do informacji.

b) Nadużywanie prawa do informacji a przepisy obowiązującego prawa

Czasami zjawisko nadużywania prawa do informacji zestawiane jest z przepisami wspomnianej już ustawy o dostępie do informacji o środowisku. Zgodnie z jej art. 16 ust. 2 pkt 3-4 władze publiczne mogą odmówić udostępnienia informacji o środowisku jeżeli: „wniosek jest w sposób oczywisty niemożliwy do zrealizowania” lub „wniosek jest sformułowany w sposób zbyt ogólny”. Regulacja ta jest skutkiem wdrożenia art. 4 ust. 3 lit. b Konwencji z Aarhus: „Żądaniu udzielenia informacji dotyczącej środowiska można odmówić, jeżeli: (...) żądanie jest wyraźnie bezzasadne lub sformułowane w sposób zbyt ogólny”.

Rozważając ewentualne wprowadzenie regulacji dotyczącej nadużywania prawa do informacji, warto mieć na uwadze

43. Zob. m.in. ocenę Polski w ramach EuroPAM: https://europam.eu/index.php?module=country-profile&country=Poland#info_FOI (dostęp: 18.04.2024 r.)

44. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz.U. 1964 nr 16 poz. 93 ze zm.): <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19640160093>

także powyższy przepis, ale przy tej okazji od razu pojawia się kilka problemów. Przede wszystkim nadużywanie w rozumieniu prezentowanym w orzecznictwie sądowym już teraz ma szeroki i niedookreślony zakres, co może spowodować, że pierwsza z wymienionych przesłanek posłużyłaby jako pojemny worek do kwalifikowania wszystkich spornych przypadków jako „oczywiście niemożliwych do zrealizowania”. Dodatkowo, w polskiej ustawie o dostępie do informacji publicznej brakuje przepisów zobowiązujących poszczególne instytucje do gromadzenia, sprawozdawania i publikowania danych na temat realizacji wniosków. W efekcie nad częstotliwością wykorzystywania takiego przepisu nie byłoby żadnej kontroli, w szczególności że w Polsce nie ma wyznaczonej instytucji nadzorującej na bieżąco kondycję prawa do informacji.

Z kolei konstrukcja odmowy udostępnienia informacji ze względu na nieprecyzyjnie sformułowany wniosek jest dobrze znana ustawodawstwu innych państw, ale jednocześnie łączy się ją z rozwiązaniami, których nie ma w polskiej ustawie o dostępie do informacji publicznej. Chodzi przykładowo o obowiązkowe wyznaczanie urzędników ds. informacji, których głównym zadaniem jest zajmowanie się realizacją prawa do informacji, w tym planowanie polityki organizacyjno-publikacyjnej w danym urzędzie czy udzielanie niezbędnej pomocy wnioskodawcom. Ostatni punkt jest zasadniczy, jako że dotyczy komunikacji między instytucją a wnioskodawcą. Dopiero po zrozumiałym wyjaśnieniu wnioskodawcy, dlaczego jego wniosek jest niezrozumiały oraz po podjęciu próby znalezienia rozwiązania tego problemu nakierowanego na udostępnienie informacji choćby w częściowym zakresie, w ostateczności instytucja mogłaby odmówić. Odmowa ta powinna jednak przybrać formę zaskarżalnej decyzji.

Rzadziej nadużywanie prawa do informacji zestawiane jest z konstrukcją nadużycia w prawie cywilnym. Zgodnie z art. 5 Kodeksu cywilnego⁴⁵ działanie lub zaniechanie polegające na czynieniu ze swego prawa użytku sprzecznego ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem tego prawa lub z zasadami współżycia społecznego, nie jest uważane za wykonywanie prawa i nie korzysta z ochrony. Wydaje się jednak, że poza oczywistym dylematem związanym z przeniesieniem rozwiązania właściwego dla innej gałęzi prawa do uregulowania stosunków publicznych między organem administracji a obywatelem, przepis ten nie powinien być samoistną podstawą roszczenia, a dodatkowo jest krytykowany i postuluje się zmiany kryteriów sformułowanego w nim nadużycia⁴⁶. Słabość przepisu przejawia się również w obfitej liczbie postępowań z nim związanych, co w przypadku dostępu do informacji publicznej byłoby wyjątkowo niekorzystne, jako że już teraz występują przypadki zbyt przewlekłej ścieżki prowadzącej do udostępnienia informacji. Ostatecznie dochodzą do tego rozterki związane z odpowiednim ciężarem udowodnienia, że doszło do nadużycia oraz z postępowaniem dowodowym, które w postępowaniu przed sądami administracyjnymi ogranicza się do dowodu z dokumentu, a w praktyce przede wszystkim do treści skargi i odpowiedzi na skargę.

Nadużywanie prawa do informacji zestawia się też z nadużyciem prawa do sądu. Co prawda na analizę orzecznictwa sądowego poświęcimy więcej miejsca w dalszej części opracowania, ale w tym miejscu warto przypomnieć sprawę z 2016 r., w ramach której Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznający skargę kasacyjną w sprawie naliczenia opłaty za udostępnienie informacji publicznej w wysokości 42 groszy, wydał postanowienie o skierowaniu do siedmioosobowego składu Sądu pytania, czy istnieje podstawa prawna do odrzucenia takiej skargi jako wniesionej w sprawie rażąco błąej, stanowiącej tym samym nadużycie prawa do sądu (na podstawie przepisów Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁴⁷ oraz art. 45 Konstytucji)⁴⁸. Powiększony skład Sądu odmówił jednak wydania uchwały ze względów formalnych⁴⁹.

Nadużywanie prawa do informacji bywa też wręcz utożsamiane z nadużyciem prawa do sądu. To zagadnienie wydaje się jednym z nielicznych z zakresu spraw o dostęp do informacji publicznej, w którym sądy administracyjne odwołują się wprost do orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, traktując wyroki Trybunału dotyczące nadużycia prawa do sądu jako część uzasadnienia przemawiającego za materialnym nadużyciem prawa do informacji⁵⁰.

c) Nadużywanie prawa do informacji w publikacjach naukowych

Nadużywanie prawa do informacji jest chętnie podejmowane w publikacjach naukowych, natomiast w wielu przypadkach autorki i autorzy podsumowują istniejące już stanowisko doktryny, odnosząc się do co najmniej kilku tych samych artykułów sięgających początków dyskusji poświęconej temu zagadnieniu. Na potrzeby opracowania postanowiliśmy więc podsumować przede wszystkim stanowiska wynikające z nowszych publikacji. Staraliśmy się też wybierać pozy-

45. P. Nazaruk, art. 5, w: Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany, red. J. Ciszewski, LEX, 2023 r.

46. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2002 Nr 153 poz. 1270 ze zm.): <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20021531270>

47. B. Wilk, Dwa lata temu NSA był o krok od realizacji groźnego pomysłu: <https://siecobywatelska.pl/lata-temu-nsa-byl-o-krok-realizacji-groznego-pomyslu/> (dostęp: 18.04.2024 r.)

48. Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 marca 2016 r. o sygn. akt I OPS 3/15: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/1284C43C90>

49. Zob. przykładowo wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 5 listopada 2021 r. o sygn. akt III OSK 4107/21: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/400E64E20C>

50. P. M. Sitniewski, Słowo wstępne, w: Dostęp do informacji publicznej. Pytania i odpowiedzi. Wzory pism, LEX, 2020 r.

cje ogólnodostępne.

Elementem wspólnym wszystkich publikacji jest dostrzeżenie, że pojęcie nadużywania prawa do informacji czy przesłanka odmowy udostępnienia informacji ze względu na nadużywanie nie wynika z ustawy o dostępie do informacji publicznej. Większość stanowisk poświęcono na usystematyzowanie zakresu nadużywania, posługując się pracami innych autorek i autorów oraz orzecznictwem sądów administracyjnych. Część autorek i autorów stwierdziła wprost, że zjawisko nadużywania istnieje w praktyce, przybiera na sile i należy je uregulować prawnie. Jedynie w nielicznych źródłach pojawiły się natomiast dane potwierdzające wspomnianą tezę, a także propozycje rozwiązań prawnych oraz propozycje dotyczące sposobu załatwiania wniosków uznanych za nadużywanie prawa do informacji. W niewielu z nich rozważono też ryzyka związane z wprowadzeniem nadużywania do przepisów prawa.

Zdaniem Piotra Sitniewskiego nie istnieje coś takiego jak nadużywanie prawa do informacji, ale w pewnych przypadkach, na przykład jako przejaw prowadzonej lokalnie walki politycznej, można mieć do czynienia z nadużywaniem trybu dostępu do informacji publicznej (Sitniewski, 2020)⁵¹. Michał Bernaczyk wskazał natomiast, że nadużywanie prawa do informacji nie zostało nigdy zdefiniowane, a tym bardziej zweryfikowane empirycznie badaniami naukowymi. Pozostaje to zagadnieniem proceduralnym wymagającym interwencji ustawodawcy w wypadku ujawnienia rzeczywistych i powszechnych (a nie jedynie incydentalnych) przypadków korzystania z prawa do informacji w sposób oczywiście sprzeczny z obowiązującym porządkiem prawnym (Bernaczyk, 2014)⁵². Konrad Różowicz uznał z kolei, że pomimo swoistości regulacji trybu dostępu do informacji o środowisku, uwagi zawarte w orzecznictwie sądów administracyjnych w zakresie dostępu do informacji publicznej mają charakter uniwersalny i nadają się do przeniesienia na grunt procedury dotyczącej środowiska (Różowicz, 2016)⁵³.

Porównując prawo do informacji w Polsce i Nowej Zelandii, Marcin Wałdoch stwierdził, że w Polsce obywatele mogą próbować nadużywać prawa do informacji publicznej, ponieważ działanie takie nie jest karane. Dla prawidłowego rozwoju społeczeństwa obywatelskiego korzystny jest jednak brak narzędzi do penalizacji osób, których działania można byłoby uznać za uporczywe. Wprowadzenie takich narzędzi mogłoby w konsekwencji zniszczyć działalność obywatelską licznych aktywistów oraz wspierających ich organizacji społecznych działających na rzecz transparentności życia publicznego. Autor wyjaśnił też, że w Nowej Zelandii występują podobne problemy, ale pomimo wysokiej liczby wniosków o dostęp do informacji do ministerstw i podległych im instytucji, termin udzielania odpowiedzi jest w ok. 95% przypadków zgodny z terminem ustawowym (Wałdoch, 2021)⁵⁴.

Bartosz Wilk i Dawid Sześciło podzielili się obawami na wypadek rozważania zmiany legislacyjnej odnoszącej się do nadużycia prawa. Wskazali na konieczność wzięcia pod uwagę charakteru prawa do informacji, wiążącego się z przekazywaniem przez administrację publiczną informacji, które nie zawsze są w jej politycznym interesie, co sprawia, że argument organów o nadużywaniu może być często wykorzystywany jako element strategii procesowej. Zważywszy, że sądy administracyjne w szerokim zakresie uwzględniają argumenty odnoszące się do nadużycia prawa do informacji, można mieć uzasadnione obawy, że wprowadzenie kolejnej przesłanki ograniczającej zamiast zmniejszyć arbitralność przy ograniczaniu konstytucyjnego prawa, przyzna administracji publicznej dodatkowy argument (Wilk, Sześciło, 2022)⁵⁵.

Dorota Lebowa i Anna Fermus-Bobowiec przyjęły z kolei, że ostatnie dziesięciolecie praktyki stosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej pokazało, że samo posługiwanie się pojęciem informacji prostej i przetworzonej, wzbożone orzecznictwem sądów administracyjnych, stało się niewystarczające. W orzecznictwie pojawiło się pojęcie nadużycia, czyli pojęcie wyprowadzone z celów ustawy i jej założeń aksjologicznych jako rezultat wykładni celowościowej. Do konstrukcji tej należy podchodzić z dużą ostrożnością, by nie stała się formą ograniczenia wartości i praw nadrzędnych wynikających z art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Brak regulacji ustawowej staje się siłą rzeczy niebezpieczny, gdyż stwarza luz decyzyjny, skutkujący z kolei nadużywaniem jej przez podmioty zobowiązane (Lebowa, Fermus-Bobowiec, 2022)⁵⁶.

Mariusz Rypina zwrócił uwagę, że przepisy prawa nie zakazują, aby celem w pozyskaniu informacji publicznej przez

51. M. Bernaczyk, *Prawo do informacji publicznej w Polsce i na świecie*, Wydawnictwo Sejmowe, 2014 r., s. 368-369.

52. K. Różowicz, *Nadużycie prawa do informacji o środowisku*, Przegląd Prawa Ochrony Środowiska, nr 1, s. 51-64, 2016 r.: <https://apcz.umk.pl/PPOS/article/view/PPOS.2016.003> (dostęp: 18.04.2024 r.)

53. M. Wałdoch, *Analiza porównawcza aspektów politycznych realizacji prawa dostępu do informacji publicznej w Polsce i Nowej Zelandii*, w: *Aspekty polityczne prawa dostępu do informacji publicznej w Polsce i na świecie*, red. M. Jastrzębski, M. Wałdoch, 2021 r., s. 83-102: https://www.academia.edu/48865859/Analiza_por%C3%B3wnawcza_aspekt%C3%B3w_politycznych_realizacji_prawa_dost%C4%99pu_do_informacji_publicznej_w_Polsce_i_Nowej_Zelandii_w_Asp%C4%99pu_do_informacji_publicznej_w_Polsce_i_na_%C5%9Bwiecie_red_M_Jastr%C4%99bski_M_Wa%C5%82doch_Bydgoszcz_2021_s_83_102 (dostęp: 18.04.2024 r.)

54. B. Wilk, D. Sześciło, *Nadużywanie prawa do informacji publicznej w orzecznictwie sądów administracyjnych*, C.H. Beck, 2022 r., s. 21, 128-134.

55. D. Lebowa, A. Fermus-Bobowiec, *Prawo do informacji publicznej a jego nadużycie - rozważania na gruncie orzecznictwa sądów administracyjnych*, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska*, Vol 69, No 2, 2022 r.: <https://journals.umcs.pl/g/article/view/13872> (dostęp: 18.04.2024 r.)

56. M. Rypina, *Udostępnianie informacji publicznej przez podmioty prywatne*, Wolters Kluwer, 2022 r.

danego wnioskodawcę było po prostu zaspokojenie jego ciekawości. Z kolei postulat wprowadzenia ogólnej normy ograniczającej prawo dostępu do informacji publicznej ze względu na nadużycie publicznego prawa podmiotowego (na wzór art. 5 Kodeksu cywilnego) nie spotyka się z aprobatą ze względu na ryzyko nadużywania tej klauzuli i wynikającego z niej luzu decyzyjnego. Pozostaje zatem stosować wypracowaną w doktrynie i zaakceptowaną w orzecznictwie konstrukcję nadużycia prawa. Należy ją stosować z dużą ostrożnością i zupełnie wyjątkowo, gdy wniosek co prawda dotyczy informacji publicznej, ale faktycznie jest składany w celu innym niż uzyskanie tej informacji. Wykazanie tej okoliczności będzie leżało po stronie podmiotu zobowiązanego (Rypina, 2022)⁵⁷.

Mateusz Badowski nie zgodził się z poglądem, że wprowadzenie do ustawy nadużywania może wiązać się z niebezpieczeństwem nazbyt częstego jego wykorzystywania, jako że konstrukcja ta istnieje w obrocie prawnym, a jej jednoznaczne uregulowanie mogłoby wpłynąć tylko pozytywnie na przejrzystość przepisów prawa. Autor przytoczył też wyniki ankiety przeprowadzonej wśród pracowników organów jednostek samorządu terytorialnego podczas szkolenia organizowanego przez Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego w 2021 r. W ankiecie pierwszą potrzebą szkoleniową zgłoszoną przez prawie 65% urzędników, był właśnie problem nadużywania prawa do informacji (M. Badowski, 2021)⁵⁸.

Także Renata Cybulska uznała, że postulowana regulacja prawna powinna obejmować możliwość ograniczenia prawa do informacji publicznej z uwagi na jego nadużywanie oraz formę realizacji tego ograniczenia. Pozwoliłoby to wciąż realizować prawo do informacji publicznej, ale jednocześnie chronić przed korzystaniem z niego w sposób niezgodny z przeznaczeniem. Przeznaczeniem tym, zgodnie z poglądami wyrażanymi w artykule, jest troska o dobro publiczne, zapewnienie transparentności życia publicznego oraz jawności i przejrzystości działań podejmowanych przez organy szeroko pojętej administracji publicznej. Celem tego prawa nie jest więc zaspokajanie i realizacja potrzeb indywidualnych, w tym komercyjnych, zawodowych i prywatnych (Cybulska, 2018)⁵⁹.

Zdaniem Jarosława Koniecznego nie ma potrzeby interwencji legislacyjnej, a ocenę nadużycia należy pozostawić organom i sądom administracyjnym. Sztywne ramy prawne mogłyby bowiem utrudnić stosowanie konstrukcji nadużywania oraz służyć takiemu formułowaniu wniosków przez wnioskodawców, które pozwoliłoby uniknąć zarzutu nadużycia prawa (Konieczny, 2022)⁶⁰.

Także Bożena Dąbkowska-Mastalerek i Beata Zająć-Dutkiewicz doszły do wniosku, że przy obecnym brzmieniu ustawy kwestia ograniczenia nadużywania prawa do informacji publicznej winna być pozostawiona orzecznictwu sądowoadministracyjnemu. Autorki nie miały wątpliwości, że negatywne praktyki nadużywania prawa do informacji publicznej istnieją i można je zaobserwować dzięki analizie skarg, odpowiedzi na skargi oraz orzecznictwa sądów administracyjnych. Analiza systemów informatycznych w dwóch sądach administracyjnych pokazała natomiast, że 20% wszystkich spraw z zakresu informacji publicznej pochodzi od osób, które wniosły do sądu kilkadziesiąt skarg (nie wskazano natomiast konkretnego źródła tych danych). Za czynniki prowokujące nadużycia autorki uznały przykładowo bezpłatność dostępu do informacji czy niewielkie wymagania formalne, jakie musi spełniać wniosek o udostępnienie informacji publicznej. W podsumowaniu artykułu za niedopuszczalne uznały jednak dyskwalifikowanie kolejnych wniosków o udostępnienie informacji publicznej tylko dlatego, że są liczne. Wykluczyły również ustawowe wprowadzenie opłaty od wniosków o udostępnienie informacji publicznej (Dąbkowska-Mastalerek, Zająć-Dutkiewicz, 2022)⁶¹.

W literaturze potwierdzono, że w aktualnym stanie prawnym to sądy administracyjne określają obszary, w których występuje informacja publiczna i wskazują, kiedy dany wniosek wykracza poza sferę dostępu do informacji publicznej (Zaborska, 2024)⁶². Joanna Wyporska-Frankiewicz i Elżbieta Jarzęcka-Siwik podsumowały, że wiele powodów powoływanych w decyzjach odmownych nie ma wyraźnej podstawy ustawowej, a jednak jest to akceptowane w orzecznictwie. Sądy w sposób znaczący ukształtowały sposób postępowania, czego przykładem może być akceptacja dla

57. M. Badowski, Dostęp do informacji publicznej jednostek samorządu terytorialnego. Nadużycie prawa, *Prawo i Więź*, Tom 10, nr 4(38), s. 430-443, 2021 r.: <https://bazawiedzy.uksw.edu.pl/info/article/UKSWc07422671a2a4d5093932899c228c586/> (dostęp: 18.04.2024 r.)

58. R. Cybulska, Nadużycie prawa do uzyskania informacji publicznej, *Spółeczeństwo i Edukacja. Międzynarodowe Studia Humanistyczne*, 2(29, s. 207-212, 2018 r.: https://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.ojs-issn-1898-0171-year-2018-issue-2_29_-article-8bc30aab-799a-31d3-9a8a-c89aab82bb9a (dostęp: 18.04.2024 r.)

59. J. Konieczny, Nadużycie prawa dostępu do informacji publicznej, *Veritas Iuris*, vol. 5, nr. 1, 2022 r.: <https://veritas.iuris.lazarski.pl/pl/veritas-iuris-online/wydania/2022/veritas-iuris-vol-5-numer-1-2022-styczen-czerwiec/> (dostęp: 18.04.2024 r.)

60. B. Dąbkowska-Mastalerek, B. Zająć-Dutkiewicz, Dostęp do informacji publicznej w kontekście nadużycia prawa do informacji publicznej, *Veritas Iuris* vol. 5, nr 2, 2022 r.: <https://veritas.iuris.lazarski.pl/pl/veritas-iuris-online/wydania/2022/veritas-iuris-vol-5-numer-2-2022-lipiec-grudzien/> (dostęp: 18.04.2024 r.)

61. S. Zaborska, Dylematy w orzecznictwie sądów administracyjnych w zakresie wykorzystywania nadużywania prawa do informacji publicznej, *Radca Prawny*, nr 4(37), s. 149-163, 2023 r.: <https://ejournals.eu/czasopismo/radca-prawny/artikul/dylematy-w-orzecznictwie-sadow-administracyjnych-w-zakresie-wykorzystywania-naduzywania-prawa-do-informacji-publicznej> (dostęp: 18.04.2024 r.)

62. J. Wyporska-Frankiewicz E. Jarzęcka-Siwik, Podsumowanie, w: Dostęp do informacji publicznej w praktyce jednostek samorządu terytorialnego, red. J. Wyporska-Frankiewicz, LEX, 2019 r.

pojęcia dokumentu wewnętrznego (roboczego). Z drugiej strony, bez tego udziału orzecznictwa w wyjaśnianiu stosowania przepisów ustawy łatwo można byłoby doprowadzić do szerokiego nadużywania prawa do informacji publicznej i paraliżowania prac podmiotów zobowiązanych do jej udostępnienia (Wyporska-Frankiewicz, Jarzęcka-Siwik, 2019)⁶³. Według Agnieszki Piskorz-Ryń bierność legislacyjna spowodowała, że sądy same zaczęły stosować koncepcję nadużywania prawa do informacji jako instytucję informacji przetworzonej *sensu largo* (Piskorz-Ryń, 2022)⁶⁴.

Współautorzy komentarza do ustawy o dostępie do informacji publicznej wskazali, że instytucja nadużycia prawa dostępu do informacji publicznej została wyprowadzona z orzecznictwa sądów administracyjnych w następstwie oceny konkretnych przypadków żądań. Ocena ta uwzględnia charakterystykę wnioskodawcy, sposób sformułowania przez niego żądania, istotę treści wnioskowanej informacji, fakt wielokrotnego występowania o informację, a także okoliczności faktyczne towarzyszące realizacji prawa w odniesieniu do innych równolegle toczących się postępowań (Jabłoński, Wygoda, 2023)⁶⁵.

Małgorzata Jaśkowska wskazała, że nadużywanie określane jest jako zjawisko przybierające coraz szersze rozmiary i generujące szereg patologii, mogących doprowadzić do paraliżu funkcjonowania władz publicznych. Na nowe zjawisko należy patrzeć w wymiarze zasady proporcjonalności z art. 31 ust. 3 oraz art. 61 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, dlatego też należałoby postulować uregulowanie w polskim systemie prawnym instytucji nadużycia prawa, odnoszącej się zarówno do nadużycia kompetencji przez organ administracji publicznej (na wzór niemiecki czy francuski), jak i nadużycia prawa materialnego i procesowego przez stronę postępowania. Z nadużyciem prawa mielibyśmy do czynienia przykładowo w sytuacji wielokrotnego składania wielu wniosków, których ilość wskazywałaby na brak możliwości wykorzystania uzyskanych informacji, składania wniosków w celu sparaliżowania pracy organu, który podjął wobec nas niekorzystną decyzję administracyjną czy uzyskiwania w ten sposób materiałów do pracy naukowej (w sytuacji, gdy dane są publicznie dostępne). Wymagałoby to jednak niejednokrotnie wyjaśniania motywów złożenia wniosku, w szczególności w odniesieniu do wniosków wielokrotnie powtarzanych i nadmiernie rozbudowanych (Jaśkowska, 2015)⁶⁶.

Wojciech Jakimowicz podkreślił z kolei różnicę między kryteriami kwalifikowania określonej informacji jako informacji publicznej a sposobem czynienia użytku z publicznego prawa podmiotowego dostępu do informacji, której publiczny charakter nie jest kwestionowany, ale może być analizowany z perspektywy ewentualnego zjawiska nadużywania prawa i prowadzić do odmowy jego ochrony (Jakimowicz, 2022)⁶⁷. Z kolei według M. Jaśkowskiej zawężające ujmowanie informacji publicznej spowodowane jest kilkoma przyczynami, w tym występującym niekiedy zjawiskiem nadużywania prawa (Jaśkowska, 2020)⁶⁸.

Jakub Polanowski i Jerzy Parchomiuk wyjaśnili, że jeśli nie istnieje norma w danej gałęzi prawa, która miałaby na celu przeciwdziałanie zjawisku nadużycia prawa, to należy opierać się na wykładni funkcjonalnej, zakładającej poszukiwanie dla każdego prawa podmiotowego *ratio legis* jego ustanowienia. W konsekwencji korzystanie z prawa podmiotowego w sposób niezgodny z jego celem uznawane jest za niedopuszczalne. Jeśli zaś wniosek zmierza do uzyskania informacji dla celów innych niż te, którym w założeniu ustawodawcy ma służyć informacja publiczna, to albo tego typu informacji nie można w ogóle traktować jako informacji publicznej albo należy wydać decyzję o odmowie dostępu do informacji publicznej. Według autorów bardzo trudno byłoby oprzeć taką decyzję na konkretnej podstawie prawnej, skoro w przypadku informacji prostej organ nie ma prawa żądać od wnioskodawcy wykazywania interesu. Stosowanie pojęcia nadużycia prawa napotyka zatem zasadnicze trudności wynikające przede wszystkim ze specyfiki konstrukcyjnej prawa do informacji publicznej, w której doszło do co najmniej częściowego zerwania związku między przejawami korzystania z prawa i analizą celów, dla jakich jednostka to prawo wykorzystuje. W aktualnym stanie prawnym konstrukcja nadużycia nie daje wystarczających gwarancji wyważenia pomiędzy koniecznością zapewnienia szerokiego dostępu do informacji publicznej a zabezpieczeniem przed korzystaniem z niej w sposób niezgodny z interesem publicznym (Polanowski, Parchomiuk, 2015)⁶⁹.

B. Wilk i D. Sześciło zaznaczyli, że jakiegokolwiek próby wprowadzenia do polskiego ustawodawstwa klauzuli nadużycia prawa do informacji powinny być sprzężone z dyskusją na temat potrzeby powołania do życia niezależnego organu

63. A. Piskorz-Ryń, O nadużyciu prawa dostępu do informacji publicznej, w: 20 lat ustawy o dostępie do informacji publicznej - podsumowanie i perspektywy ustawowej regulacji prawa do informacji publicznej, red. M. Błachucki, G. Sibiga, 2022 r., s. 89-98: <https://zenodo.org/records/6618084> (dostęp: 18.04.2024 r.)

64. M. Jabłoński, K. Wygoda, art. 2, w: Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz, red. A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, LEX, 2023 r.

65. M. Jaśkowska, Nowe zjawiska w administracji publicznej - perspektywa orzecznictwa sądów administracyjnych, w: Prace Studialne Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji, Tom IV, s. 11-35: <https://www.wit.edu.pl/uczelnia/nauka-i-badania/wydawnictwa-naukowe/prace-studialne-wsaa-tom-5> (dostęp: 18.04.2024 r.)

66. W. Jakimowicz, O niektórych kryteriach kwalifikowania informacji jako informacji publicznej, Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego, Tom 20, s. 13-30: <https://ruj.uj.edu.pl/entities/publication/8205be05-e333-427d-a50e-e95699a788e0> (dostęp: 18.04.2024 r.)

67. M. Jaśkowska, O pojęciu informacji publicznej raz jeszcze, Zeszyty Prawnicze, 20(3), s. 205-236: <https://czasopisma.uksw.edu.pl/index.php/zp/article/view/7257> (dostęp: 18.04.2024 r.)

68. J. Polanowski, J. Parchomiuk, 5. Podsumowanie, w: Jawność w samorządzie terytorialnym, red. B. Dolnicki, LEX, 2015 r.

69. B. Wilk, D. Sześciło, Nadużywanie prawa do informacji publicznej...

nadzorującego przestrzeganie prawa do informacji, który mógłby ustalić precyzyjne standardy stosowania klauzuli nadużycia. Autorzy negatywnie ocenili praktykę uwzględniania argumentu o nadużyciu prawa do informacji w postaci stwierdzenia, że wnioskowana informacja nie stanowi informacji publicznej (depublicyzacja informacji) tłumacząc, że to nie obiektywny charakter informacji, lecz okoliczności subiektywne dotyczące wnioskodawcy decydowałyby wtedy o charakterze informacji. Podobnie podkreślili, że przy ocenie, czy przedmiotem wniosku jest informacja przetworzona, niewłaściwym rozwiązaniem jest odnoszenie się do wnioskodawcy i celów wykorzystania informacji. W tej mierze wątpliwe byłoby relatywizowanie pojęcia informacji przetworzonej poprzez odnoszenie jej nie tylko do obiektywnych okoliczności sprawy, ile do jej personalnego aspektu, związanego z osobą wnioskodawcy. Kolejne wątpliwości autorów wzbudziło oddalenie skargi w sytuacji, gdy nie jest to wynikiem stosowania przepisów prawa materialnego, lecz wynikiem uznania, że w sprawie doszło do nadużycia prawa do informacji. Oznacza to rozstrzyganie sprawy na podstawie przesłanki nieznajdującej podstawy w ustawie (Wilk, Sześciło 2022)⁷⁰.

Za działanie trafne w obecnym stanie prawnym ww. autorzy uznali instytucje prawne, które pozwalają reagować na stwierdzone (potwierdzone) przez sąd nadużycie prawa w konkretnych realiach sprawy. Należy do nich ocena charakteru bezczynności organu, możliwość tzw. miarkowania kosztów, ocena zasadności wymierzenia grzywny za nieprzekazanie sprawy do sądu czy też zasądzenia od organu na rzecz skarżącego sumy pieniężnej oraz rozpatrywanie wniosków o prawo pomocy. Takie działania procesowe powinno stanowić ostateczność, być traktowane wyjątkowo oraz szczegółowo uzasadnione w realiach sprawy. Jego zastosowanie prowadzi co prawda do ograniczenia uprawnień procesowych wnioskodawcy, ale nie prowadzi do naruszenia istoty prawa do informacji (Wilk, Sześciło, 2022)⁷¹.

Końcowo należy zwrócić uwagę na projekt „Model regulacji jawności i jej ograniczeń w demokratycznym państwie prawnym”, który w latach 2013-2016 prowadziło konsorcjum pod przewodnictwem Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego. Projekt współfinansowało Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, a jego efektem jest seria dwunastu tomów monografii „Jawność i jej ograniczenia”. Ostatnia część, która ukazała się w 2017 r., zawiera podsumowanie wyników badań i propozycje do wykorzystania w procesach legislacyjnych⁷². Jedną z propozycji zmian w Ustawie o dostępie do informacji publicznej dotyczy ograniczenia przeciwko nadużyciu prawa do informacji publicznej. Na potrzeby wspomnianej propozycji, w 2014 r. do instytucji publicznych trafiła ankieta Agnieszki Piskorz-Ryń i Marcina Rudzkiego, obejmująca kilkanaście pytań dotyczących doświadczeń urzędniczek i urzędników związanych z nadużywaniem prawa do informacji⁷³.

Szersze rozważania na temat nadużywania prawa do informacji i ankiety pojawiły się w tomie piątym wydanym w 2016 r. M. Rudzki wskazał, że problematykę nadużycia prawa do informacji w polskiej doktrynie prawa administracyjnego podniosła po raz pierwszy A. Piskorz-Ryń⁷⁴. W innym rozdziale wspomniana autorka zaproponowała wprowadzenie konstrukcji nadużycia prawa do informacji publicznej. Postulowany przepis miałby brzmieć następująco: „Podmiot zobowiązany może odmówić dostępu do informacji publicznej na wniosek, jeżeli spowoduje to istotne zakłócenie pracy tego podmiotu”. Odmowa powinna nastąpić w formie decyzji administracyjnej. Dodatkowo autorka zaproponowała rozważenie możliwości wprowadzenia ustawowego mechanizmu zmiany wniosku przez wnioskodawcę dla ograniczenia nakładu pracy po stronie podmiotu zobowiązanego, a także mechanizmu pozwalającego na wzięcie pod uwagę kontekstu i historii aktywności danego wnioskodawcy, w szczególności liczby i zakresu poprzednich żądań. Drugi z wymienionych mechanizmów pociągałby z kolei konieczność wprowadzenia ustawowej możliwości „odmowy dostępu do informacji w przypadku wniosków seryjnych”⁷⁵.

Formułując powyższe postulaty, autorka odniosła się do badań prac zespołu, które opisano w aneksie do monografii. Przedstawiając metodologię badania, Olga A. Kotowska-Wójcik oraz Marcin Zarzecki wyjaśnili, że badanie ankietowe na temat nadużywania prawa do informacji publicznej zrealizowano między 21 września a 10 października 2014 r. Próba objęła 639 respondentów, w tym 77% spośród urzędów gmin. Kwestionariusz wywiadu składał się z pytań otwartych i zamkniętych, a w ramach jego wstępu przedstawiono pojęcie nadużywania jako: „wykorzystywanie prawa w celach niezgodnych z założeniami, dla których to prawo zostało wprowadzone, to jest jawnością życia publicznego, poprawą zaufania obywateli do władzy publicznej oraz jej kontrolą”⁷⁶.

W analizie uwzględniono 601 odpowiedzi – z czego 65,9% respondentów zadeklarowało, że spotkało się nadużywaniu,

70. Tamże.

71. Jawność i jej ograniczenia. Model regulacji. Tom 12, red. T. Bąkowski, C.H. Beck, 2017 r.

72. Treść ankiety jest dostępna tutaj: <https://siecobywatelska.pl/pseudonauka-kontra-jawnosc/> (dostęp: 18.04.2024 r.)

73. M. Rudzki, Pojęcie nadużycia prawa do informacji publicznej, w: Jawność i jej ograniczenia. Dostęp i wykorzystywanie. Tom 5, red. A. Piskorz-Ryń, C.H. Beck, 2016 r., s. 127-128.

74. A. Piskorz-Ryń, Propozycje rozwiązań prawnych w zakresie dostępu do informacji publicznej i ponownego wykorzystywania, w: Jawność i jej ograniczenia. Dostęp i wykorzystywanie. Tom 5, red. A. Piskorz-Ryń, C.H. Beck, 2016 r., s. 290-293.

75. A. O. Kotowska-Wójcik, M. Zarzecki, ANEKS. Metodologia i wyniki socjologicznego badania zjawiska nadużywania prawa do informacji publicznej w RP, w: Jawność i jej ograniczenia. Dostęp i wykorzystywanie. Tom 5, red. A. Piskorz-Ryń, C.H. Beck, 2016 r., s. 321-326.

76. A. O. Kotowska-Wójcik, M. Zarzecki, ANEKS. Metodologia i wyniki socjologicznego badania zjawiska nadużywania prawa do informacji publicznej w RP..., s. 326-336.

a ponad połowa w ciągu ostatnich 12 miesięcy. Blisko 70% badanych potwierdziło, że ten sam wnioskodawca występował więcej niż jeden raz o informację publiczną w krótkim okresie (średnio 2,14 razy na maksymalnie kwartał). Ponad 77% wszystkich składanych wniosków zawierało co najwyżej pięć pytań, a blisko 19% między 6 a 10 pytań. Respondenci wskazali, że najczęściej na zebranie i opracowanie informacji potrzebowali między 3 a 4 godziny (42,9%), a blisko 95% stwierdziło, że przygotowanie odpowiedzi na wniosek odsuwało w czasie realizację innych obowiązków. Ponad połowa badanych potwierdziła też, że w swojej karierze zawodowej spotkała się z przypadkiem zbierania informacji w celach zarobkowych, a ponad 82% potwierdziło hipotezę, że udzielona informacja mogła być wykorzystana bez modyfikacji w prowadzonej działalności gospodarczej. Ponad połowa respondentów wskazała zaś, że nie jest możliwe wykorzystywanie uzyskanej informacji w sporach z instytucjami administracji oraz w sporach z innymi organami. Respondenci potwierdzili natomiast w blisko 75%, że wnioskowane informacje można uzyskać w inny sposób niż przez dostęp do informacji publicznej. Podsumowując badanie, autorzy stwierdzili: „(...) wydaje się, że teza o nadużywaniu prawa do uzyskania informacji publicznej w odbiorze instytucji zobowiązanych do jej udzielania została w pewnym stopniu potwierdzona”⁷⁷.

d) Inne materiały dotyczące nadużywania prawa do informacji

Poza literaturą naukową, wątek nadużywania bywa także przedmiotem szkoleń, ocen i apeli pochodzących od przedstawicieli i przedstawicieli różnych środowisk oraz artykułów w portalach prawnych. Przyjrzyjmy się, czego dotyczyły wybrane materiały.

Szkolenia z zakresu nadużywania prawa do informacji

Szkolenia wiążące się z tematem nadużywania prawa do informacji były zwykle kierowane do pracowników i pracowników instytucji publicznych oraz sądów. Przykładowo w maju 2023 r. kierowniczka Działu Monitoringu Prawnego i Ekspertyz w Biurze Związku Powiatów Polskich (Bernadeta Skóbel) miała przeprowadzić szkolenie dla zainteresowanych przedstawicieli i przedstawicieli powiatów lub miast na prawach powiatu. Z opisu szkolenia wynika, że miało ono mieć charakter praktyczny i dotyczyć między innymi tego, jak załatwiać rozbudowane wnioski o dostęp do informacji publicznej oraz jak prowadzić sprawy z wniosków tzw. trudnych klientów nadużywających prawa do informacji⁷⁸. Dla Związku Województw RP szkolenia z zakresu dostępu do informacji prowadziła m.in. Magdalena Kuszmider, ekspertka związku wchodząca w skład zespołu Instytutu Szkoleniowo-Doradczego⁷⁹, której główna teza rozprawy doktorskiej dotyczyła nadużywania prawa do informacji⁸⁰.

Z kolei Kazimierz Pawlik w 2022 i 2023 r. prowadził szkolenia, których jednym z elementów było omówienie zasad postępowania w przypadku zbiegu nadużycia prawa do informacji publicznej oraz prawa do prywatności osoby fizycznej⁸¹, a także poświęcone w całości „problematyce nadużycia prawa do informacji publicznej”⁸². Nadużywanie pojawia się również regularnie jako element oferty szkoleniowej Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego. Jedno z takich szkoleń dotyczyło: „Ustawowych oraz pozaustawowych ograniczeń dostępu do informacji publicznej w orzecznictwie”⁸³. Prawnicy jednej z kancelarii prawnych przeprowadzili zaś szkolenie dla przedstawicieli i przedstawicieli parków narodowych na temat dostępu do informacji publicznej. Elementem tego szkolenia było nadużywanie⁸⁴.

Jako że osoby uznawane za nadużywające prawa do informacji nazywa się czasami tzw. trudnymi klientami (choć mamy świadomość, że od tego pojęcia już się odchodzi), to warto zwrócić uwagę także na szkolenia, które przechodzą pracownice i pracownicy sądów administracyjnych. Przykładowo z informacji o działalności Wojewódzkiego Sądu Ad-

77. Informacje na temat szkolenia: <https://www.zpp.pl/arttykul/2893-udzielanie-przez-organy-administracji-publicznej-informacji-publicznej-na-wniosek-bezplatne-szkolenie-9-maja-2023-r> (dostęp: 18.04.2024 r.)

78. Informacje na temat szkolenia <https://polskieregiony.pl/edu-polskie-regiony-informacja-publiczna-wiedza-praktyczna/> oraz na temat zespołu Instytutu <https://iszd.pl/zespol/> (dostęp: 18.04.2024 r.)

79. Streszczenie rozprawy doktorskiej: <https://doktorat.lazarski.pl/aktualnosci/zawiadomienie-o-publicznej-obronie-rozprawy-doktorskiej-na-uczelnii-lazarskiego-mgr-magdalena-kuszmider/> (dostęp: 18.04.2024 r.)

80. Informacje na temat szkolenia: <https://akademia.beck.pl/1242-privacy-a-dostep-do-informacji-publicznej-jak-prawidlowo-chronic-privacy-i-dane-osobowe-udostepniajac-informacje> (dostęp: 18.04.2024 r.)

81. Informacje na temat szkolenia: <https://www.nist.gov.pl/edukacja/bezplatne-szkolenie-on-line-problematyka-naduzycia-prawa-do-informacji-publicznej-11-stycznia-2022-r.3605.html> (dostęp: 18.04.2024 r.)

82. Informacje na temat szkolenia: <https://frdl.org.pl/szkolenia-otwarte-online-i-stacjonarne/kpa-prawo-administracyjne-organizacja-urzedu-archiwa-ustawowe-oraz-pozaustawowe-ograniczenia-dostepu-do-informacji-publicznej-w-orzecznictwie> (dostęp: 18.04.2024 r.)

83. Informacje na temat szkolenia: <https://sowislo.com.pl/nasi-prawnicy-przeprowadzili-szkolenie-z-zakresu-udostepniania-danych-publicznych-dla-wszystkich-parkow-narodowych/> (dostęp: 18.04.2024 r.)

84. Informacja o działalności Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, s. 99: <https://bip.wsa.poznan.pl/228/informacja-o-dzialalnosci-wsa-w-2022r.html> (dostęp: 18.04.2024 r.)

85. Informacje na temat szkolenia: <https://frdl.org.pl/szkolenia-otwarte-online-i-stacjonarne/kpa-prawo-administracyjne-organizacja-urzedu-archiwa/obsługa-klienta-w-sytuacjach-trudnych> (dostęp: 18.04.2024 r.)

86. Treść stanowiska Związku Gmin Wiejskich Województwa Podlaskiego: <https://zgwwp.org.pl/2020/04/03/stanowisko-zwiazku-gmin-wiejskich-wojewodztwa-podlaskiego-z-dnia-10-marca-2020-r-dotyczace-naduzycia-prawa-poprzez-wykorzystywanie-przepisow-ustawy-z-dnia-6-wrzesnia-2001-r-o-dostepie-do-informacji/> (dostęp: 18.04.2024 r.)

ministracyjnego w Poznaniu z 2022 r. wynika, że kadra szkoliła się w tematyce: „obsługi trudnego klienta w sektorze publicznym”⁸⁵. Ofertę w zbliżonym zakresie posiada choćby wspomniana Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej⁸⁶.

Stanowiska w sprawie nadużywania prawa do informacji

W sprawie nadużywania powstały też różne stanowiska powiązane z funkcjonowaniem ustawy o dostępie do informacji publicznej.

W 2020 r. Związek Gmin Wiejskich Województwa Podlaskiego przedstawił stanowisko w sprawie niezbędności zmian legislacyjnych mających na celu wprowadzenie do ustawy o dostępie do informacji publicznej przepisów definiujących nadużycie prawa do informacji publicznej oraz przepisów pozwalających na odmowę udzielenia informacji w przypadku wniosków osób nadużywających tego prawa⁸⁷.

W powyższym stanowisku między wierszami pojawił się też argument, że wnioskodawcy nie mogą pozostawać anonimowi, a wskazanie przez nich danych pozwalających na identyfikację jest minimalnym wymaganiem. W podobnym zakresie w 2024 r. wypowiedział się Związek Powiatów Polskich. W dokumencie wskazano między innymi, że anonimowe wnioski dotyczą szerokiego zakresu spraw, a konieczność udzielenia odpowiedzi na wszystkie anonimowe wnioski dezorganizuje pracę urzędów i stwarza zagrożenie z punktu widzenia cyberbezpieczeństwa⁸⁸.

Na problem anonimowych wniosków zwróciła również uwagę jedna z osób pracujących w urzędzie jednostki samorządu terytorialnego, która odpowiedziała na nasze pytania zadane w czerwcu 2024 r. Zapytaliśmy m.in. o to, czy w ramach wykonywanych obowiązków urzędnik bądź urzędniczka zetknęli się z przypadkiem wnioskodawcy nadużywającego prawa do informacji, jakie rodzaje wniosków czy zachowania wnioskodawców mogą świadczyć o nadużyciu prawa (według osoby wypełniającej ankietę), a także o pomysły na rozwiązanie potencjalnego problemu z nadużywaniem prawa do informacji, jak przykładowo zmiana ustawy, wprowadzenie ograniczeń dla wnioskodawców, zmiana organizacji pracy w urzędzie, wzmocnienie pozycji urzędników czy publikowanie większej ilości informacji.

Wspomniana osoba potwierdziła, że spotkała się ze zjawiskiem nadużywania, o czym w jej ocenie świadczyła natarczość, liczba wniosków od wnioskodawcy oraz liczba kont, których nie da się zidentyfikować. Zdaniem tej osoby wnioski powinny spełniać kryteria formalne i być składane przez ePUAP celem możliwości zidentyfikowania wnioskodawcy. Z kolei z odpowiedzi od dwóch innych osób wynika, że przejawem nadużywania jest hurtowe zbieranie danych z całej Polski w celu późniejszego tworzenia baz danych udostępnianych komercyjnie, a także olbrzymi przyrost wniosków w okresie kampanii wyborczych. Innym wskazanym przejawem nadużywania są insynuacje wnioskodawców o nieprawidłowościach w działaniu urzędu z tego względu, że problem pojawił się w sąsiedniej gminie. Zaznaczono, że takich przykładów jest wiele, a jednym z nich była tzw. afera z dyplomami wydawanymi przez uczelnię Collegium Humanum, co stało się powodem wnioskowania o zestawienia dotyczące wszystkich szkoleń i studiów podyplomowych wszystkich urzędników w innej gminie.

Informacje od ww. trzech osób otrzymaliśmy anonimowo, tj. za pomocą anonimowej ankiety, o której napiszemy jeszcze w ostatnim rozdziale analizy. Zadaliśmy również kilka pytań dotyczących samej pracy urzędniczek i urzędników w zakresie realizacji dostępu do informacji publicznej. Dlatego wiemy, że odpowiedzi zostały sformułowane przez osoby zatrudnione na stanowiskach urzędniczych kierowniczych i urzędniczych, których zadaniem jest przygotowywanie projektów odpowiedzi na wnioski (w tym projektów decyzji odmownych), koordynowanie procesu udostępniania informacji (np. dbanie o terminy), prowadzenie rejestru wniosków o udostępnienie informacji, redagowanie informacji do Biuletynu Informacji Publicznej czy przygotowywanie wytycznych do anonimizacji dokumentów. Wszystkie te osoby zajmują się w urzędach także innymi zadaniami czy sprawami (spoza dostępu do informacji publicznej), a tylko jedna z nich jest jedyną osobą zajmującą się w urzędzie dostępem do informacji. Wszystkie zadeklarowały również posiadanie wsparcia prawnego przy realizacji dostępu do informacji. Osoba zatrudniona na stanowisku urzędniczym potwierdziła, że spotkała się z presją czy naciskiem przełożonych, aby wniosek został rozpatrzony w określony sposób.

Wszystkie trzy osoby spotkały się (spotykają się) z trudnościami w realizacji obowiązków, zaznaczając jeden z proponowanych punktów (z możliwością wskazania innych czynników): przeciążenie obowiązkami (za mało czasu). Dalej pojawiły się: postawa wnioskodawcy (np. obraźliwe komentarze, krytyka w mediach społecznościowych), powtarzalność wykonywanych zadań oraz brak poczucia sensu w udzielaniu odpowiedzi na pytania wnioskodawców. Osoba zatrudniona na stanowisku urzędniczym zaznaczyła prawie wszystkie dostępne punkty, w tym brak decyzyjności (konieczność działania według wytycznych przełożonych), brak wytycznych (konieczność samodzielnej interpretacji nieja-

87. Wniosek w sprawie konieczności zmian przepisów dotyczących dostępu do informacji publicznej: <https://www.zpp.pl/biblioteka/interwencje> (dostęp: 18.04.2024 r.)

88. Informacja o wynikach kontroli. Realizacja przez jednostki samorządu terytorialnego zadań dotyczących udostępniania informacji publicznej: <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/22/076/> (dostęp: 18.04.2024 r.)

snych przepisów), obawę o konsekwencje prawne (np. w zakresie ochrony danych osobowych), obawę o konsekwencje służbowe (za udostępnienie albo nieudostępnienie informacji) oraz brak szkoleń.

Wracając do Związku Powiatów Polskich, jego stanowisko w sprawie nadużywania wybrzmiało podczas posiedzenia Komisji do Spraw Kontroli Państwowej w 2023 r., na której Najwyższa Izba Kontroli przedstawiła informację o wynikach kontroli dotyczącej realizacji dostępu do informacji publicznej przez szesnaście jednostek samorządu terytorialnego w okresie od początku 2020 r. do marca 2022 r.⁸⁹. Przedstawiciel Związku Powiatów Polskich wygłosił liczne wnioski związane z koniecznością doprecyzowania przepisów Ustawy o dostępie do informacji publicznej. Wśród nich wskazał, że bardzo istotne jest wprowadzenie procedury w przypadku nadużywania prawa do informacji, ponieważ bardzo często zdarzają się przypadki, że wnioskodawcy uporczywie występują z tym samym wnioskiem o udostępnienie tej samej informacji, a sądy administracyjne kontrolujące te sprawy rzadko stają po stronie urzędów⁹⁰.

W 2020 r. poseł Waldemar Śługocki złożył interpelację do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie stanowiska Zrzeszenia Gmin Województwa Lubuskiego dotyczącego konieczności wyeliminowania zjawiska nadużywania prawa do informacji publicznej. Poseł zapytał, czy Ministerstwo planuje wprowadzić takie zmiany do przepisów ustawy oraz czy dysponuje danymi na temat liczby składanych wniosków w poszczególnych gminach w województwie lubuskim. Z odpowiedzi resortu wynika, że nie dysponuje on danymi na temat liczby składanych wniosków oraz że w obecnym stanie prawnym są dostępne instrumenty pozwalające na ograniczenie możliwości dostępu do informacji publicznej lub wydłużenie terminu na ich udostępnienie. Zwrócono też uwagę, że w dalszym ciągu rekomendowanym przez Ministra Cyfryzacji rozwiązaniem jest udostępnianie jak największej ilości informacji w portalu dane.gov.pl oraz poprzez Biuletyn Informacji Publicznej⁹¹.

Pod koniec 2020 r. wóldarz jednej z gmin (występujący jako osoba fizyczna) skierował z kolei petycję w sprawie zmiany ustawy o dostępie do informacji publicznej w zakresie przeciwdziałania nadużywaniu prawa do informacji publicznej. Petycja doczekała się opinii prawnej sporządzonej przez Biuro Analiz Sejmowych (aktualnie Biuro Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji). W ocenie jej autora w żadnej z przesłanek ograniczających prawo do informacji wymienionych w art. 31 ust. 3 oraz art. 61 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej nie znajdują odzwierciedlenia wymienione przez wnoszącego petycję powody zmiany przepisów poświęconych dostępowi do informacji publicznej. Oznacza to, że ograniczenie dostępu do informacji publicznej z powodu np. spodziewanej pracochłonności jej udzielenia jest niedopuszczalne, ponieważ nie mieści się ani w kategorii ochrony wolności i praw ani porządku publicznego, bezpieczeństwa czy ważnego interesu państwa. Petycję oceniono więc jako nietrafną, ale jednocześnie wskazano, że wykształcona w orzecznictwie sądowoadministracyjnym koncepcja nadużycia prawa do informacji już w obecnym stanie prawnym pozwala, w szczególnych przypadkach, na niezafatwienie wniosku o udostępnienie informacji⁹².

Ostatecznie w połowie 2021 r. Komisja do Spraw Petycji uchwaliła dezyderat do Ministerstwa Sprawiedliwości o ocenę tej petycji, wskazanie, czy ministerstwo ma sygnały o nadużyciach dostępu do informacji publicznej i czy były rozważane zmiany w tym zakresie. Komisja zgodziła się jednak z opinią przedstawioną przez Biuro Analiz Sejmowych. Podczas posiedzenia zadawano sobie pytanie, w jaki sposób miałyby wyglądać takie uregulowanie, aby nie utrudnić obywatelom uzyskiwania informacji, do których mają prawo i aby nie było to wykorzystywane przez urzędy czy instytucje do ukrywania pewnych faktów. Dodatkowo wskazano, że nie sposób wyliczyć wszystkich potencjalnych sytuacji nadużyć, bo „zawsze znajdują się ludzie, którzy wymyślą coś nowego”. Uznano, że najlepiej skorzystać z bogatego dorobku orzecznictwa i sprawy sporne rozpatrywać indywidualnie, poddając je ocenie sądów⁹³.

Ministerstwo Sprawiedliwości co prawda odpowiedziało na ww. dezyderat, ale wskazując jedynie, że nie jest właściwe w sprawie⁹⁴. W kwietniu 2022 r. Komisja do Spraw Petycji uchwaliła więc analogiczny wniosek, tym razem kierując go do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji⁹⁵. Nie udzielono jednak żadnej odpowiedzi⁹⁶.

Co ciekawe, w sprawie petycji posła Andrzeja Halickiego z 2022 r., dotyczącej wprowadzenia obowiązku publikacji informacji w postaci zanonimizowanej treści wniosków o udostępnienie informacji publicznej oraz odpowiedzi na te wnioski, Komisja do Spraw Petycji nie uwzględniła tego żądania. W opinii Biura Analiz Sejmowych zauważono, że zmiana

89. Nagranie z transmisji posiedzenia Komisji do Spraw Kontroli Państwowej z 25 maja 2023 r.: https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/transmisje_arch.xsp?rok=2023&month=05&type=komisja#85A4112B8EAB57D1C12589B400478B0F (dostęp: 18.04.2024 r.)

90. Interpelacja nr 2041 posła W. Śługockiego w sprawie stanowiska Zrzeszenia Gmin Województwa Lubuskiego dotyczącego konieczności wyeliminowania zjawiska nadużywania prawa do informacji publicznej: <https://sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/interpelacja.xsp?documentId=25CDB5586F6B-CEE3C1258506004F8254&view=5> (dostęp: 18.04.2024 r.)

91. Petycja nr BKSP-144-IX-234/20: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/agent.xsp?symbol=PETYCIA&NrPetycji=BKSP-144-IX-234/20> (dostęp: 18.04.2024 r.)

92. Tamże.

93. [https://orka.sejm.gov.pl/opinie9.nsf/nazwa/PET_20210803_d124/\\$file/PET_20210803_d124.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/opinie9.nsf/nazwa/PET_20210803_d124/$file/PET_20210803_d124.pdf) (dostęp: 29.07.2024 r.)

94. [https://orka.sejm.gov.pl/opinie9.nsf/nazwa/pet_d229/\\$file/pet_d229.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/opinie9.nsf/nazwa/pet_d229/$file/pet_d229.pdf) (dostęp: 29.07.2024 r.)

95. A przynajmniej tak wynika z informacji opublikowanych na stronie sejmowej (zob. poz. 229): <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=DEZYDER-ST&NrKadencji=9&KodKom=PET> (dostęp: 29.07.2024 r.)

96. Petycja posła A. Halickiego nr BKSP-144-IX-630/22: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/agent.xsp?symbol=PETYCIA&NrPetycji=BKSP-144-IX-630/22>

Ustawy o dostępie do informacji publicznej w postulowanym zakresie powinna wynikać z wniosków płynących z analizy funkcjonowania obowiązujących przepisów. Brakuje natomiast informacji co do tego, czy dotychczasowa praktyka organów władzy publicznej napotyka trudności w postaci wielokrotnych, zbliżonych treścią wniosków o udostępnienie informacji publicznej. Nie jest więc jasne, czy proponowana regulacja przyczyniłaby się do ułatwienia udostępniania informacji publicznej. Z kolei z opinii stałego doradcy Komisji wynikało, że wnioski o udostępnienie informacji publicznej nie należą do zakresu objętego konstytucyjnym pojęciem informacji publicznej i nie ma żadnego uzasadnienia, by były publikowane. Tysiące opublikowanych wniosków nie staną się instrumentem zwiększającym przejrzystość, bo ich analiza byłaby dla zwykłego obywatela niemal niemożliwa⁹⁷.

Oczywiście druga z opisanych petycji nie dotyczy wprost nadużywania, niewątpliwie jednak wiąże się z tym zagadnieniem. Skoro bowiem ze strony niektórych środowisk płyną głosy, że wnioskodawcy składają liczne i powielające się wnioski o udostępnienie informacji, to sugeruje jednak, że trudności, o których mowa w powyższej opinii prawnej, mogą występować. Żeby natomiast sprawdzić, czy takie trudności rzeczywiście występują, trzeba uprzednio zebrać jakiegokolwiek podstawowe dane. Nie da się zaś uczynić tego, gdy w obowiązującym porządku prawnym nie istnieje instytucja nadzorująca kondycję prawa do informacji, a także gdy nie są gromadzone i publikowane nawet podstawowe dane dotyczące realizacji wniosków o udostępnienie informacji. Co więcej, obowiązek gromadzenia, sprawozdawania i publikowania informacji o realizacji prawa do informacji jest jednym ze standardów międzynarodowych⁹⁸. Jest to również jeden z elementów ocenianych przez UNESCO w ramach monitorowania wysiłków na rzecz osiągnięcia przez kraje ONZ 16. Celu Zrównoważonego Rozwoju. Co prawda Polska nie przystąpiła do ankiety UNESCO, ale zobowiązała się przecież do podjęcia wysiłków na rzecz realizacji Celów Zrównoważonego Rozwoju⁹⁹.

Na koniec warto zwrócić uwagę na przeciwny kierunek krytyki w sprawie nadużywania prawa do informacji. Najprościej uczynić to, przypominając projekt ustawy o jawności życia publicznego z 2017 r. W pierwszym projekcie tej ustawy znalazł się art. 21 ust. 2, zgodnie z którym podmiot zobowiązany może odmówić udostępnienia informacji publicznej, jeśli wnioskodawca w sposób uporczywy składa wnioski znacząco utrudniające działalność podmiotu ze względu na ich ilość lub zakres. Już po pierwszych konsultacjach wspomniana propozycja zniknęła z projektu, ponieważ spotkała się z szeroką i jednoznaczną krytyką płynącą od wielu obywateli i organizacji społecznych¹⁰⁰. Obecnie obywatelki i obywatele skarżą się zaś na zjawisko nadużywania przez instytucje publiczne argumentu nadużywania prawa do informacji¹⁰¹.

Artykuły w sprawie nadużywania prawa do informacji

Artykuły w internetowych portalach poświęconych tematowi prawnemu dotyczą najczęściej konkretnych spraw rozstrzyganych przez sądy administracyjne. Takie publikacje, w których opisano konkretne wyroki w sprawie nadużywania prawa do informacji, pojawiają się regularnie i można znaleźć je przykładowo w Rzeczypospolitej¹⁰², portalu Legalis (C.H. Beck)¹⁰³ czy w serwisie prawo.pl¹⁰⁴. Opisy wyroków (zwykle korzystnych dla wnioskodawców) oraz wybranych spraw dotyczących nadużywania są publikowane również na stronach Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska¹⁰⁵.

Rzadziej można spotkać się z opiniami dotyczącymi nadużywania prawa do informacji, jak na przykład z opinią Patryka Kuziora, zamieszczoną w Dzienniku Gazecie Prawnej¹⁰⁶. Teksty na temat nadużywania prawa do informacji pojawiają się natomiast na stronach kancelarii prawnych, w ich biuletynach i serwisach społecznościowych¹⁰⁷.

Czasami ukazują się też wywiady dotyczące tematu nadużywania. Za przykład niech posłuży wywiad z Przemysławem Szustakiewiczem (sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego, który regularnie orzeka w sprawach z zakresu dostępu do informacji). Wskazał on, że nadużycie prawa do informacji jest groźną tendencją, przejawiającą się w wykorzysty-

97. Zob. m.in. wskaźnik 60. RTI Rating: <https://www.rti-rating.org/country-data/by-indicator/> (dostęp: 18.04.2024 r.)

98. Zob. więcej: <https://siecobywatelska.pl/metody-mierzenia-jakosci-prawa-do-informacji/> (dostęp: 18.04.2024 r.)

99. Projekt UD314: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12304351> (dostęp: 18.04.2024 r.). Zob. uwagi zgłoszone na etapie konsultacji publicznych.

100. Zob. przykładowo: <https://www.hipermiasto.com/prawo/naduzycie-naduzycia-informacji-publicznej/>

101. Odmowa udostępnienia informacji publicznej, Rzeczpospolita, 2023 r.: <https://www.rp.pl/administracja/art38722291-odmowa-udostepnienia-informacji-publicznej> (dostęp: 18.04.2024 r.)

102. Nadużycie prawa do uzyskania informacji publicznej, Legalis, 2022 r.: <https://legalis.pl/naduzycie-prawa-do-uzyskania-informacji-publicznej/> (dostęp: 18.04.2024 r.)

103. NSA: Nadużywający prawa do informacji publicznej nie jest chroniony, prawo.pl, 2023 r.: <https://www.prawo.pl/samorzad/naduzywanie-prawa-do-informacji-publicznej.521613.html> (dostęp: 18.04.2024 r.)

104. Zob. przykładowo opis sprawy z 2021 r. <https://informacjapubliczna.org/news/naduzywanie-prawa-do-informacji-w-jednej-z-dolnoslaskich-gmin/> oraz opis wyroku z 2023 r. <https://informacjapubliczna.org/sentence/przypuszczenia-organu-nie-swiaacza-o-naduzywaniu-prawa-do-informacji/> (dostęp: 18.04.2024 r.)

105. JST może powołać się na nadużycie prawa do informacji, ale tylko w skrajnych przypadkach, Dziennik Gazeta Prawna, 2022 r.: <https://serwis.gazetaprawna.pl/samorzad/artykuly/8362805-jst-moze-powolac-sie-na-naduzycie-prawa-do-informacji.html> (dostęp: 18.04.2024 r.)

106. Zob. przykładowo <https://www.karolklosowski.com/publikacje-praktyczne/148-17-naduzycie-prawa-do-informacji-publicznej-analiza-praktyczna> oraz <https://biuletyn.piszcz.pl/konsekwencje-jawnosci-informacji-publicznej-dla-sektora-publicznego-oraz-prywatnego/> i <https://pl.linkedin.com/pulse/nadu%C5%BCycie-prawa-do-informacji-w-zam%C3%B3wieniach> (dostęp: 18.04.2024 r.)

107. Sędzia Szustakiewicz: Dostęp do informacji publicznej skłania do nadużycia prawa, prawo.pl, 2020 r.: <https://www.prawo.pl/samorzad/dostep-do-informacji-publicznej-sklania-do-naduzycia-prawa.499899.html> (dostęp: 18.04.2024 r.)

108. Czytelnikom i czytelnikom polecamy zweryfikować te informacje. Statystyki rozpoznawanych spraw są ogólnodostępne na stronie Naczelnego Sądu Administracyjnego: <https://nsa.gov.pl/statystyki-wsa.php> (dostęp: 18.04.2024 r.)

waniu prawa do informacji publicznej w celu załatwienia prywatnych interesów. Przykładowo ktoś składa wnioski do organu i jednocześnie od razu składa wniosek o udostępnienie informacji publicznej, która służy mu do załatwienia sprawy w formie pozwu. To nowe zjawisko ośmiesza ustawę i szkodzi jej¹⁰⁸.

Zdarzają się również artykuły stanowiące podsumowanie wydarzenia, jak w przypadku Krajowego Kongresu Sekretarzy, podczas którego ekspert Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej (Marcin Adamczyk) wystąpił publicznie w sprawie nadużywania prawa do informacji. Z relacji z wydarzenia wynika, że zdaniem eksperta prawo dostępu do informacji publicznej jest adresowane do obywateli, a nie do organizacji pozarządowych. Samorządy są natomiast zasypywane wnioskami, które nie mają nic wspólnego z kontrolą władzy publicznej, czemu ów dostęp ma służyć. Tymczasem ze wszystkich skarg na bezczynność urzędów, 300-400 tys. dotyczy właśnie dostępu do informacji publicznej¹⁰⁹. Ekspert poradził, żeby odpowiadając odmownie na wniosek o udzielenie informacji, uzasadniać, że zawnioskowano niezgodnie z celami ustawy o dostępie do informacji publicznej. Może to zniechęcić do odwoływania się do sądu¹¹⁰.

Podsumowanie

Dotychczasowe rozważania można podsumować następująco:

- 1) Do krajowych przepisów związanych z prawem do informacji należy Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (art. 54, art. 61, art. 74 ust. 3) oraz ustawy gwarantujące tryb realizacji tego prawa, a więc ustawa o dostępie do informacji publicznej, regulaminy Sejmu i Senatu, a także ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Do tego dochodzi jeszcze podyktowany dyrektywą unijną tryb dostępu do informacji sektora publicznego z Ustawy o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego.
- 2) Polskę obowiązują przepisy prawa międzynarodowego i wspólnotowego przewidujące gwarancje prawa do informacji. Do najważniejszych dokumentów należy Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska oraz Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Aktem fundamentalnym, choć mającym charakter obowiązującego prawa zwyczajowego, jest Powszechna Deklaracja Praw Człowieka.
- 3) Podobnie jak inne prawa, prawo do informacji podlega ograniczeniom. Ich ustanowienie i stosowanie zabezpieczono jednak pewnymi warunkami. Po pierwsze, każde ograniczenie prawa do informacji należy uregulować w ustawie, a zgodnie ze standardami międzynarodowymi wszystkie te ograniczenia powinny wynikać z ustawy poświęconej dostępowi do informacji. Po drugie, wprowadzenie ograniczeń może nastąpić wyłącznie ze względu na przesłanki określone w art. 61 ust. 3 Konstytucji. Po trzecie, zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji każde ograniczenie może być ustanowione tylko wtedy, gdy jest konieczne w demokratycznym państwie dla ochrony jednej z dopuszczalnych przesłanek oraz gdy nie narusza istoty tego prawa. Dodatkowo ze standardów międzynarodowych wynika, że na etapie stosowania prawa, wszelkie jego ograniczenia powinny zostać poprzedzone przez podmioty zobowiązane testem szkody i testem interesu publicznego.
- 4) W ustawie o dostępie do informacji publicznej nie wprowadzono przesłanki umożliwiającej ograniczenie prawa do informacji ze względu na nadużywanie tego prawa.
- 5) Zjawisko nadużywania prawa do informacji jest zestawiane z przepisami poświęconymi dostępowi do informacji o środowisku, w których mowa o możliwości odmowy udostępnienia informacji, gdy wniosek jest w sposób oczywisty niemożliwy do zrealizowania lub wniosek jest sformułowany w sposób zbyt ogólny. Nadużywanie bywa też zestawiane z konstrukcją nadużycia prawa podmiotowego z art. 5 Kodeksu cywilnego, a także z nadużyciem prawa do sądu.
- 6) Z przeglądu ok. 20 publikacji naukowych wynika, że pojęcie nadużywania prawa do informacji oraz przesłanka odmowy udostępnienia informacji ze względu na nadużywanie nie wynika z ustawy o dostępie do informacji publicznej, ale istnieje w obrocie prawnym za sprawą koncepcji teoretycznej oraz jej zastosowania przez sądy administracyjne. Większość autorek i autorów skoncentrowało się na opisanu zachowań uznanych za spełniające kryteria nadużywania. Część przyjęła również, że takie zjawisko istnieje i stanowi zagrożenie dla podmiotów zobowiązanych. W części publikacji uznano, że nadużywanie należy uregulować prawnie, choć z niektórych wynika odmiennie, że ocenę naduży-

109. Prawo dostępu do informacji publicznej jest nadużywane, Portal Samorządowy, 2022 r.: <https://www.portalsamorzadowy.pl/polityka-i-spolescenstwo/prawo-dostepu-do-informacji-publicznej-jest-naduzywane.415843.html> (dostęp: 18.04.2024 r.)

110. P. Kłucińska, „Nadużywanie” prawa do informacji, Sieć Obywatelska Watchdog Polska: <https://informacjapubliczna.org/sentence/naduzywanie-prawa-do-informacji/> (dostęp: 23.04.2024 r.)

wania należy pozostawić, jak dotychczas, sądom administracyjnym.

7) W większości przejranych publikacji naukowych za dane świadczące o istnieniu zjawiska nadużywania prawa do informacji potraktowano opisy spraw rozpatrywanych przez sądy administracyjne. W niektórych artykułach powołano się na ankietę dotyczącą potrzeb szkoleniowych z zakresu prawa do informacji, przeprowadzoną w Narodowym Instytucie Samorządu Terytorialnego. Prawie 65% urzędników i urzędników zadeklarowało, że w pierwszej kolejności potrzebują szkolenia z zakresu nadużywania prawa do informacji. W innym artykule powołano się na przegląd systemów informatycznych dwóch sądów administracyjnych, z którego miało wynikać, że 20% wszystkich spraw z zakresu informacji publicznej pochodzi od osób, które wniosły do sądu kilkadziesiąt skarg. Z kolei współautorzy projektu „Model regulacji jawności i jej ograniczeń w demokratycznym państwie prawnym” powołali się na wyniki ankiety przeprowadzonej w 2014 r. wśród pracowników urzędów.

8) W większości przejranych publikacji naukowych nie przedstawiono konkretnej propozycji uregulowania przesłanki nadużywania prawa do informacji oraz procedury załatwienia wniosku uznanego za nadużywanie. Najczęściej przyjmowano, że w obecnym stanie prawnym nadużywanie wywodzi się z informacji przetworzonej i jego zaistnienie ocenia sąd administracyjny. Potencjalne wprowadzenie regulacji nadużywania wiążano z koniecznością rozważenia potrzeby powołania niezależnego organu nadzorującego przestrzeganie prawa do informacji, który mógłby ustalić precyzyjne standardy stosowania klauzuli nadużycia, a także wprowadzenia testu szkody i testu interesu publicznego. Współautorka projektu „Model regulacji jawności i jej ograniczeń w demokratycznym państwie prawnym” zaproponowała zaś ustanowienie przepisu umożliwiającego odmowę dostępu do informacji publicznej ze względu na istotne zakłócenie pracy podmiotu zobowiązanego oraz w przypadku składania wniosków seryjnych. Odmowa ta miałaby przybrać postać decyzji administracyjnej.

9) W literaturze co do zasady nie zajmowano jednoznacznego stanowiska w sprawie sposobu rozpatrzenia wniosku uznanego za nadużywanie, ale w jednej z publikacji wyraźnie sprzeciwiono się uznawaniu takich wniosków za niedotyczące informacji publicznej. W tej samej publikacji uznano, że w obecnym stanie prawnym jedynym rozwiązaniem, które nie narusza istoty prawa do informacji, jest wykorzystywanie instrumentów procesowych w wyjątkowych przypadkach. Mowa o ocenie charakteru bezczynności organu, możliwości tzw. miarkowania kosztów, ocenie zasadności wymierzenia grzywny za nieprzekazanie sprawy do sądu czy też zasądzenia od organu na rzecz skarżącego sumy pieniężnej oraz rozpatrywaniu wniosków o prawo pomocy.

10) Wątek nadużywania prawa do informacji poruszano także w artykułach opisujących konkretne wyroki sądów administracyjnych, na stronach kancelarii prawnych oraz na szkoleniach poświęconych nadużywaniu czy jako element szkoleń z dostępu do informacji. Dotychczas takie szkolenia kierowano przede wszystkim do osób zatrudnionych w urzędach jednostek samorządu terytorialnego, sądów, jak również do parków narodowych.

11) Postulaty dotyczące nadużywania prawa do informacji pojawiały się także w stanowiskach organizacji samorządowych oraz petycjach kierowanych do Sejmu. Jak dotąd petycje te nie przerodziły się w prace legislacyjne. Biuro Analiz Sejmowych sporządziło negatywną opinię w zakresie konieczności uregulowania nadużywania w ustawie o dostępie do informacji publicznej. W 2021 r. Komisja do Spraw Petycji skierowała jednak dezyderat do Ministra Sprawiedliwości w sprawie wyrażenia opinii dotyczącej jednej z petycji oraz wskazania, czy do ministerstwa dotarły sygnały o nadużyciach dostępu do informacji publicznej.

3. NADUŻYWANIE PRAWA DO INFORMACJI W ORZECZNICTWIE SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH

Wprowadzenie

Jak wynika z poprzedniej części opracowania, koncepcja teoretyczna nadużywania prawa do informacji została przeniesiona do praktyki orzeczniczej sądów administracyjnych.

W 2021 r. opublikowaliśmy zestawienie wiodących interpretacji płynących z wybranego orzecznictwa sądowego. Podzieliliśmy je wtedy na następujące zagadnienia: charakter prawa do informacji jest przyczyną jego nadużywania, troska o dobro publiczne jako jedyny cel prawa do informacji, interes prywatny wnioskodawcy świadczy o nadużywaniu prawa do informacji, konflikt z podmiotem zobowiązanym jako nadużywanie prawa do informacji, liczba złożonych wniosków może świadczyć o nadużywaniu prawa do informacji, zachowanie skarżącego może świadczyć o bezczynności bez rażącego naruszenia prawa, wniosek o udostępnienie informacji przetworzonej jako przejaw nadużycia prawa do informacji oraz nadużywanie prawa do informacji przez skarżącego a koszty zastępstwa procesowego¹¹¹.

Tym razem postanowiliśmy zapoznać się ze wszystkimi opublikowanymi wyrokami i postanowieniami dotyczącymi lub związanymi w jakikolwiek sposób z nadużywaniem prawa do informacji, które sądy administracyjne wydały w 2023 r. (i które udało nam się znaleźć)¹¹². Za cel przyjęliśmy sobie nie tylko analizę, czy orzecznictwo ewoluowało w porównaniu do 2021 r. i lat poprzednich, ale również bardziej szczegółowy przegląd orzeczeń na podstawie wybranych kryteriów. Wyroki i postanowienia czytaliśmy, poszukując między innymi informacji o tym, kim jest skarżący oraz skarżony organ, a także na którym etapie postępowania pojawił się argument dotyczący nadużywania i czy był to główny przedmiot sprawy.

Ostatecznie przegląd objął ok. 285 wyroków i postanowień dotyczących nadużywania prawa do informacji. Wszystkie orzeczenia znaleźliśmy w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych¹¹³, zawężając wyniki wyszukiwania według opisanych poniżej kryteriów.

W pierwszej kolejności skupiliśmy się na orzeczeniach prawomocnych o symbolu 6480 (sprawy z zakresu dostępu do informacji publicznej), wydanych między 1 stycznia a 31 grudnia 2023 r. Za poszukiwane hasła posłużyły nam słowa „nadużycie”, a następnie „nadużywanie”. Zgodnie z wynikami z 16 lutego 2024 r. takich orzeczeń ukazało się 261, ale część z nich się powtarzała (ponieważ występowały w nich zarówno hasła nadużycie, jak i nadużywanie), a część po prostu nie dotyczyła interesujących nas zagadnień (np. traktowała o nadużyciu władzy w odmiennym kontekście). Ostatecznie przegląd objął ok. 175 orzeczeń prawomocnych.

W drugiej kolejności szukaliśmy wyroków nieprawomocnych. Przyjęliśmy analogiczną metodę, rozciągając nieco przedział obejmujący orzeczenia wydane od 1 stycznia 2023 r. do 20 lutego 2024 r. Zgodnie z wynikami z 23 lutego 2024 r. takich orzeczeń ukazało się 178. Ostatecznie przegląd objął ok. 110 orzeczeń nieprawomocnych.

Oczywiście mamy świadomość, że w momencie publikacji tego opracowania niektóre nieprawomocne wyroki mogły stać się prawomocne, a wyszukiwarka w bazie orzeczeń może wygenerować dziś inne wyniki. Mimo wszystko postanowiliśmy opisać te dwa zbiory orzeczeń odrębnie i zgodnie z wynikami z lutego 2024 r.

Należy również zaznaczyć, że dokonany przegląd orzecznictwa obejmuje wszystkie możliwe przypadki, a więc takie, w których zarzut nadużywania był głównym przedmiotem sprawy i te, w których argumenty przemawiające za nadużywaniem pojawiły się jedynie „na marginesie” lub na poprzednim etapie postępowania (a wtrącenia o nich pojawiły się w opisie stanu faktycznego).

a) Informacje zbiorcze

W postępowaniach z zakresu dostępu do informacji publicznej przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi w składach sędziowskich orzekały najczęściej: Marzanna Sałuda (Gliwice), Małgorzata Herman (Gliwice), Ewa Kamieniecka (Wrocław), Katarzyna Radom (Wrocław) oraz Ewa Osipuk (Olsztyn). Funkcję przewodniczącej albo przewodniczącego składu orzekającego pełnili najczęściej następujący sędziowie: Małgorzata Herman, Alina Dominiak (Gdańsk), Katarzyna Matczak (Olsztyn), Tomasz Świetlikowski (Wrocław) oraz Jerzy Parchomiuk (Lublin).

111. Wykaz wszystkich orzeczeń objętych przeglądem stanowi załącznik do niniejszego opracowania:

112. https://docs.google.com/spreadsheets/d/1a_l2tvxvVc7FPVdzmMD751CAgsryWdwVytN9w3eul1M/edit?usp=sharing

113. <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query> (dostęp: 23.04.2024 r.)

Z kolei w składach sędziowskich Naczelnego Sądu Administracyjnego orzekali najczęściej Przemysław Szustakiewicz, Wojciech Jakimowicz, Olga Żurawska-Matusiak, Zbigniew Ślusarczyk oraz Rafał Stasikowski. Funkcję przewodniczącej albo przewodniczącego składu orzekającego pełnili najczęściej następujący sędziowie: Zbigniew Ślusarczyk, Tamara Dziełakowska, Małgorzata Masternak-Kubiak, Małgorzata Pocztarek oraz Teresa Zyglewska.

W przeglądanych orzeczeniach w ani jednej sprawie nie pojawiło się zdanie odrębne.

Jeśli chodzi o czas orzekania (od dnia wpływu sprawy do dnia wydania postanowienia albo wyroku), to w przypadku orzeczeń prawomocnych najszybciej rozstrzygano w sprawach zażaleniowych oraz w sprawach o wymierzenie grzywny (do dwóch miesięcy). Rozpoznanie skargi kasacyjnej zajęło Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu najkrócej ok. rok (369 dni), a najdłużej blisko trzy lata (1024 dni). Pozostałe skargi kasacyjne rozpoznawano właściwie po równo w przedziałach między 400-500 dni albo między 600-900 dni. Prawomocne orzeczenia wojewódzkich sądów administracyjnych wydawano w przedziale między 27 a 439 dni (w tym większość do ok. pół roku). Z kolei nieprawomocne orzeczenia dwunastu¹¹⁴ wojewódzkich sądów administracyjnych z zakresu dostępu do informacji publicznej wydano w okresie między 30 a 373 dni (średnio ponad 4 miesiące), z czego najczęściej sądom zajmowało to do 200 dni.

Najtrudniejszym wyzwaniem pozostaje prezentacja danych liczbowych z podziałem na tzw. orzeczenia korzystne bądź niekorzystne dla wnioskodawców. Na taką ocenę wpływa bowiem wiele okoliczności szczegółowych, które koniec końców czynią ją subiektywną i mogą wprowadzać w błąd. O jakich czynnikach mowa:

- niektóre orzeczenia, choć teoretycznie korzystne dla wnioskodawców, w praktyce dotyczą wyłącznie kwestii formalnych (np. uchylenie decyzji ze względu na niewyczerpujące uzasadnienie odmowy czy stwierdzenie, że w sprawie powinna zostać wydana decyzja, której nie wydano), co nie oznacza, że w kolejnym etapie postępowania sąd nie może (nie mógł) przyjąć, że wnioskodawca nadużywa prawa;
- w sprawach, w których sądy jedynie potwierdzają bezczynność organu (np. gdy po wniesieniu skargi do sądu organ wydał decyzję odmowną), orzeczenia są teoretycznie korzystne dla wnioskodawców, ale w praktyce nie zmieniają ich sytuacji, jako że nie udostępniono im informacji i muszą prowadzić kolejne postępowanie w sprawie tego samego wniosku;
- oceniając sprawy według klucza uznania bądź nieuznania nadużywania, niektóre orzeczenia są teoretycznie korzystne (np. sąd nie potwierdził nadużywania prawa przez wnioskodawcę), ale w praktyce otwierają drogę do niekorzystnego załatwienia sprawy, tyle że na innej podstawie prawnej (np. sąd nie uwzględnił zarzutu nadużywania, ale uznał, że organ powinien odmówić udostępnienia informacji ze względu na informację przetworzoną);
- w niektórych sprawach orzeczenia sądu są korzystne, ale w uzasadnieniu pojawiają się „wtrącenia systemowe”. Przykładowo w konkretnym postępowaniu sąd wymierza grzywnę organowi, ale jednocześnie wtrąca, że w innych sprawach, gdyby wnioskodawca nadużywał prawa, mógłby w ogóle tej grzywny nie wymierzyć. Może więc dojść do sytuacji, w której wnioskodawca uzyska co prawda korzystne rozstrzygnięcie, ale w kolejnych postępowaniach tego lub innych wnioskodawców organ będzie próbował powoływać się wyłącznie na wspomniane wtrącenie, aby przetestować skuteczność innego sposobu nieudostępnienia informacji czy przedłużenia postępowania;
- niektóre orzeczenia dotyczą takich kwestii formalnych, które mogą być interpretowane zarówno na korzyść, jak i niekorzyść wnioskodawcy. Przykładowo stwierdzenie nieważności decyzji ze względu na błędne pouczenie o środku odwoławczym jest z założenia korzystne, jako że prowadzi do działania zgodnego z prawem, ale z drugiej strony istotnie przedłuża proces udostępnienia informacji bez zawnienia wnioskodawcy;
- gdy wyrok teoretycznie korzystny wydaje Naczelny Sąd Administracyjny (np. nie uwzględnia skargi kasacyjnej organu), to w praktyce może okazać się, że w zaskarżonym wyroku sądu wojewódzkiego znajdują się takie argumenty, które pozostają dla wnioskodawcy niekorzystne. Oczywiście należy przyjąć, że wnioskodawca nie zaskarżył orzeczenia świadomie, ale mimo wszystko trudno uznać je za korzystne z punktu widzenia realizacji jawności;
- o wiele rzadziej, ale może zdarzyć się, że orzeczenie teoretycznie niekorzystne dla wnioskodawcy (oddalenie skargi) ma takie uzasadnienie, które w praktyce pociąga za sobą konieczność udostępnienia informacji (np. gdy Naczelny Sąd Administracyjny wytknął błędy dotyczące postępowania w pierwszej instancji, ale nie uwzględnił skargi kasacyjnej, ponieważ nie zmieniałoby to sentencji wyroku).

Próba wygenerowania prostych statystyk jest więc narażona na ryzyko posługiwania się powierzchownymi danymi. Dodatkowo sama interpretacja orzeczenia jako „korzystne” w sprawach związanych z nadużywaniem nie jest jednoznaczna. Przyjęliśmy, że orzeczeniem korzystnym jest to, które prowadzi do realizacji prawa do informacji, a zatem do udostępnienia informacji. Ocena organu może być jednak w tym zakresie odmienna. Przykładowo może zdarzyć się,

114. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku, Bydgoszczy, Opolu i Szczecinie nie wydawały w 2023 r. orzeczeń związanych z nadużywaniem prawa do informacji (a przynajmniej nie zostały objęte przeglądem).

że w kilku postępowaniach zainicjowanych przez tego samego wnioskodawcę, tylko w jednym z nich sąd stwierdził, że wnioskodawca nie nadużywał prawa. O ile jest to orzeczenie korzystne, ponieważ prowadzi do realizacji prawa do informacji, o tyle to organ pozostaje z wyzwaniem zmierzenia się z niejednorodnym orzecznictwem.

Nie chcąc jednak zawieść ewentualnych oczekiwań czytelników i czytelniczek, powierzyliśmy ocenę orzeczeń sztucznej inteligencji. Na przykładzie orzeczeń prawomocnych oceniliśmy je następnie samodzielnie i porównaliśmy wyniki. Z zestawienia wygenerowanego automatycznie wynikało, że sądy wydały 66% korzystnych prawomocnych orzeczeń (przede wszystkim takich, w których sentencja prowadziła do stwierdzenia bezczynności, uchylenia decyzji itd.). W ramach samodzielnej oceny za korzystne i niebudzące wątpliwości uznaliśmy natomiast 34% orzeczeń. Do tych wyników podchodzimy jednak z dużą ostrożnością.

b) Orzeczenia prawomocne

Informacje podstawowe

Spośród 175 orzeczeń nawiązujących do nadużywania prawa do informacji, sądy wydały 145 wyroków i 30 postanowień, w tym 40% to orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego. Do Naczelnego Sądu Administracyjnego trafiały najczęściej skargi kasacyjne i zażalenia od orzeczeń Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, Wrocławiu, Gliwicach, Bydgoszczy i Krakowie. Z kolei orzeczenia w sprawach związanych z nadużywaniem, które uprawomocniły się w pierwszej instancji, najczęściej wydawał Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, Olsztynie i Gliwicach.

Ze względu na anonimizację orzeczeń, w blisko 75% przypadków nie wiadomo kim była osoba skarżąca, która zawnioskowała o udostępnienie informacji. W identyfikowalnych przypadkach wnioskodawcami były organizacje społeczne, przedsiębiorcy i spółki, osoby pozbawione wolności, radne i radni, związki zawodowe oraz osoby reprezentujące środowisko naukowo-badawcze. Pojawiły się też dwa przypadki, w których wniosek pochodził od nauczycielki oraz wspólnoty mieszkaniowej.

Wśród zaskarżanych instytucji wyraźnie zidentyfikowaną grupę stanowiły jednostki samorządu terytorialnego (32%), rzadziej ich jednostki organizacyjne (m.in. szkoły, urzędy pracy, zarządy dróg miejskich czy zakłady zasobów lokalowych), a także sądy i prokuratury. Pojedyncze przypadki dotyczyły spółek komunalnych, policji i wojewodów. Największą grupą pozostały zaś „inne” podmioty (39%), w tym między innymi szkoły i przedszkola niepubliczne oraz uczelnie wyższe, teatry, kluby i związki sportowe, instytucje sanitarne i ochrony środowiska, szpitale, organy służby więziennej, organy samorządów prawnych, a także organy państwowe takie, jak Główny Geodeta Kraju, Główny Inspektor Pracy, Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad czy Narodowy Fundusz Zdrowia.

W 54 orzeczeniach zarzut nadużywania prawa do informacji pojawił się wyłącznie w opisie stanu faktycznego sprawy, co oznacza, że sformułował go jedynie organ. Z kolei w 13 orzeczeniach nadużywanie pojawiło się wyłącznie w uzasadnieniu wyroku albo postanowienia, co może sugerować, że chociaż podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji nie posłużył się argumentem o nadużywaniu, to po tę przesłankę sięgnął sąd. W 36 przypadkach zarzut nadużywania prawa do informacji pojawił się zarówno w opisie stanu faktycznego, jak i w uzasadnieniu orzeczenia. Pozostałe 72 sprawy dotyczyły podnoszenia argumentu nadużywania prawa do informacji w skargach kasacyjnych do Naczelnego Sądu Administracyjnego, a także nadużycia podnoszonego w kontekście składania wniosków o prawo pomocy, wymierzenia grzywny za nieprzekazanie skargi do sądu, zwrotu kosztów zastępstwa procesowego czy wniosku o wyłączenie sędziego.

Zakres wniosków o udostępnienie informacji różnił się pod względem podjętych tematów, struktury i liczby zadanych pytań oraz okresu, którego miała dotyczyć informacja. Trudno byłoby zamknąć tak różnorodny zbiór w statystykach, ale po lekturze orzeczeń z naszych obserwacji wynika, że zdecydowana część wniosków obejmowała maksymalnie do 5 albo do 10 pytań, a jedynie w kilkunastu przypadkach zadano ich więcej. W naszej opinii większość pytań została sformułowana precyzyjnie i dotyczyła konkretnych zagadnień (np. inwestycji, prowadzonej sprawy, organizacji danego urzędu). W nielicznych przypadkach pojawiały się wnioski niezrozumiałe czy pytania uznawane przez sądy za wykraczające poza tzw. sferę faktów (np. pytania, dlaczego instytucja postąpiła tak, a nie inaczej w danej sprawie). Przeważająca część wniosków dotyczyła udostępnienia informacji obejmującej okres do 1 roku. Znaleźliśmy jednak kilka przypadków, w których informacje miały dotyczyć okresu między 7-10 lat. Regularnie zdarzały się natomiast postępowania, w których wnioski były co prawda krótkie, ale dotyczyły udostępnienia określonych dokumentów, których objętość zależała już od materiałów posiadanych przez daną instytucję. Niektóre sprawy powtarzały się również tematycznie (ale dotyczyły innego okresu).

Jeśli chodzi o przedmiot wniosków, to pojawiały się między innymi następujące zagadnienia:

- **sprawy sądowe i postępowania:** np. wyroki wraz z uzasadnieniami o konkretnie wskazanych symbolach spraw, wykaz spraw, w których stroną był dany wnioskodawca, metryki spraw oraz wykazy dokumentów z zakończonego postępowania, ugody, pozwolenia na budowę wraz z załącznikami;
- **umowy, faktury i rachunki:** np. umowy i faktury na obsługę prawną, korespondencja, umowy i protokoły dotyczące wybranych inwestycji, umowy dotyczące konkretnych zamówień publicznych, informacje o rozliczaniu dotacji, negocjacje w sprawie umów na świadczenie opieki zdrowotnej, umowy najmu świetlicy wiejskiej, ocena raportu okresowego spółki, która dostała dofinansowanie z Narodowego Centrum Badań i Rozwoju, koszty korzystania z telefonów i samochodów służbowych, sprzęt zakupiony przez szpital;
- **organizacja urzędu:** np. wykształcenie i szkolenia dla urzędników, pytania dotyczące nieopublikowanych oświadczeń majątkowych, wynagrodzenia aktorów etatowych, wynagrodzenia kadry uczelni, nagrody przyznane prokuratorom, dodatki motywacyjne, delegacje i wyjazdy służbowe, lista obecności policjanta, informacje o stacji ładowania pojazdów na parkingu przy urzędzie, stosowanie nowoczesnych technologii w działaniach administracji publicznej, problemy z działaniem platformy elektronicznej, działalność gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, dokumenty w sprawie naborów na stanowiska urzędnicze, reklamy i ogłoszenia wykupione w mediach, warunki zapewniane w zakładach karnych;
- **działalność kontrolna:** wyniki audytu, nieprawidłowości dotyczące działania uczelni, sprawozdania związku sportowego, kontrole w placówkach opiekuńczo-wychowawczych, kontrole w szkołach i ośrodkach opieki społecznej;
- **wnioski tematyczne:** np. dotyczące ekspertyz konserwatora zabytków, organizacji ruchu i inwestycji drogowych, wycinki drzew, opieki nad bezdomnymi zwierzętami, świadczeń pielęgnarskiej opieki domowej, obowiązkowych szczepień, przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, energii elektrycznej, urzędzeń przesyłowych, lokalizacji elektrowni jądrowej, ofert składanych w otwartych konkursach ofert, budżetu obywatelskiego, protokołów z posiedzeń rady pedagogicznej.

Argumentacja organów

Przegląd orzeczeń pokazał, że stanowiska podmiotów zobowiązanych w sprawie nadużywania prawa do informacji formułowano na różnych etapach postępowania, rozpoczynając od odpowiedzi na wniosek, przez odpowiedź na skargę, zarzuty w skardze kasacyjnej, aż po podnoszenie tego argumentu dopiero po wyroku wydanym w sprawie czy konsekwentne podtrzymywanie go na przestrzeni całego postępowania. Stanowiska te różniły się również zakresem - niektóre organy od początku czyniły z nadużywania główny przedmiot sprawy, inne podkreślały go dopiero na wybranym etapie postępowania, pozostałe wypowiadały się o nadużywaniu jedynie dodatkowo, traktując to zjawisko jako argument pomocniczy przemawiający za nieudostępnieniem informacji.

Odsuwając na bok wspomniany kontekst oraz końcowe rozstrzygnięcie sprawy, podjęliśmy próbę podsumowania argumentacji organów, mającej świadczyć, że wnioskodawca nadużywał prawa do informacji:

- **pytania sprzeczne z celem prawa do informacji:** żądanie wnioskodawcy nie było podyktowane troską o dobro publiczne, jakim jest prawo do przejrzystego państwa i jego struktur, przestrzegania prawa przez podmioty życia publicznego i jawność działania administracji. Wnioski nie służyły dobru powszechnemu, a skarżący nieprawidłowo zinterpretował cel Ustawy o dostępie do informacji publicznej. Wnioskowane informacje nie miały znaczenia dla większej liczby osób i nie były istotne dla funkcjonowania organów państwa¹¹⁵;
- **pytania zadawane w interesie prywatnym oraz w celu obejścia prawa:** z żądania udostępnienia informacji nie wynikał interes obiektywny. Wnioski były podyktowane indywidualnym (prywatnym) interesem wnioskodawcy, pytania wiązały się bezpośrednio z sytuacją osobistą wnioskodawcy czy wnioskodawca zadawał pytania dotyczące postępowań, których był stroną¹¹⁶ albo wnioskodawca usiłował obejść przepisy prawa, domagając się dostępu do akt postępowania karnego w zainicjowanych przez niego sprawach, a także inny przypadek, w którym wniosek miał stanowić obejście przepisów o związkach zawodowych, które to związki nie otrzymałyby żądanej informacji w trybie wynikającym z odrębnej ustawy¹¹⁷. W pozostałych przypadkach skarżąca miała próbować wykorzystać dostęp do informacji publicznej do uniemożliwienia wykonania szczepień ochronnych u swoich dzieci czy radny, będący członkiem komisji

115. Wyrok Wojewódzkiego Sądu we Wrocławiu z 12 stycznia 2023 r. o sygn. akt IV SAB/Wr 888/22: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/5DA5563A0E>, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z 18 stycznia 2023 r. o sygn. akt II SAB/Ke 105/22: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/A227A92932>, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 30 stycznia 2023 r. o sygn. akt II SAB/OI 231/22: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/22F804A99B>, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 30 maja 2023 r. o sygn. akt II SAB/Op 18/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/2527C4828E>

116. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 18 października 2023 r. o sygn. akt III SAB/GI 196/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/AF-4F489D67>, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 14 kwietnia 2023 r. o sygn. akt III SAB/Gd 64/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/EACDACC46A>, wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17 maja 2023 r. o sygn. akt III SK 341/22: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/C64B6AE9AB>, z 16 czerwca 2023 r. o sygn. akt III OSK 313/22: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/4E2AFF505>, z 11 lipca 2023 r. o sygn. akt III OSK 573/22: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/F87689EEEC> oraz z 13 grudnia 2023 r. o sygn. akt III OSK 974/22: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/B0639CB567>

117. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z 8 listopada 2023 r. o sygn. akt II SA/Rz 1059/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/F55D7360F7>, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 marca 2023 r. o sygn. akt III OSK 7293/21: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/B185590DD7>

rewizyjnej, miał zadawać pytania jedynie po to, żeby przerzucić pracę na organ. Podobnie radna mająca dostęp do informacji z racji pełnionej funkcji, mimo wszystko miała składać wiele skomplikowanych wniosków¹¹⁸;

- **pytania zadawane na potrzeby procesowe:** wnioskodawca próbował uzyskać informacje w celu wytoczenia postępowania albo chciał pozyskać dowody na potrzeby toczącego się postępowania (cywilnego, administracyjnego)¹¹⁹;
- **pytania zadawane w celach komercyjnych:** wnioskodawca próbował uzyskać informacje w celu przedstawiania ofert swoich usług czy stworzenia banku pomysłów biznesowych pochodzących od osób starających się o przyznanie pomocy finansowej¹²⁰;
- **pytania niedoprecyzowane i obraźliwe:** powody żądań nie były jasne, wniosek nie zawierał precyzyjnego żądania albo skarżący wykorzystywał prawo do informacji „w celu innym niż rzeczywiście deklarowany” czy w celach „śledczych”. W innym przypadku korespondencja z wnioskodawcą miała zawierać treści obraźliwe, krzywdzące i nieprawdziwe¹²¹;
- **wnioski dokuczliwe i wymierzone przeciwko władzom:** prawo do informacji miało być wykorzystywane do nękania urzędu, wywołania paraliżu i zdyskredytowania organów gminy. Zdaniem organów skarżący (radny) wykorzystywał przepisy do „brudnej gry politycznej”, skarżący (dziennikarz) wykorzystywał przepisy w celach marketingowych do publikacji niepotwierdzonej plotki o romansie, skarżący (radny) zadawał pytania w celu wypowiedzania się negatywnie na temat działania organów administracji (zdaniem organu nigdy nie wyraził pozytywnego stanowiska, choć były ku temu powody). W innej sprawie zawiniony paraliż organizacyjny urzędu miał być spowodowany nadużywaniem prawa do informacji przez wnioskodawczynię¹²²;
- **pytania zadawane ze względu na istniejący konflikt:** organ stwierdził, że zaistniał konflikt między wnioskodawcą a organem i między skarżącym a osobą, o którą pyta. W jednej ze spraw zdaniem organu skarżący i jego syn eskalowali spór, składając szereg pism i skarg, co absorbowało siły i środki organu, wobec czego mogło opóźnić realizację innych wniosków niestanowiących nadużycia prawa¹²³;
- **działania odwetowe:** wnioskodawca miał podejmować działania odwetowe albo podyktowane poczuciem krzywdy. Przykładowo nauczycielka, która była dyrektorką przedszkola, miała zadawać pytania, ponieważ nie mogła zaakceptować nowej rzeczywistości albo student, który został zawieszony w prawach ze względu na działania wyczerpujące znamiona tzw. stalkingu, miał zadawać pytania w ramach kontynuacji tych niedozwolonych działań. W innej sytuacji skarżący miał prowadzić odwet na prokuratorach i sędziach za każdą ich decyzję czy czynność. Kolejny wnioskodawca miał zaś kierować się poczuciem krzywdy związanej z niezatrudnieniem jego córki, co wywołało dezaprobatę wśród nauczycieli oraz rodziców uczniów¹²⁴;
- **uporczywe składanie wielu wniosków oraz wniosków powtarzalnych:** działania skarżących uznano za uporczywe, ponieważ składali oni wiele wniosków, kilka wniosków tego samego dnia, wiele wniosków do organów w całym kraju czy też takie same wnioski do różnych organów, choć dokumenty nie były ważne z punktu widzenia poprawności

118. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 30 maja 2023 r. o sygn. akt II SAB/GI 93/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/8779BBE-A8A>, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. z 12 lipca 2023 r. o sygn. akt II SAB/Go 67/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/c4184EF1B6F>, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 sierpnia 2023 r. o sygn. akt VIII SAB/Wa 34/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/00666478CD>

119. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z 19 kwietnia 2023 r. o sygn. akt II SAB/Ke 21/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/1D-D23522AE> oraz z 9 sierpnia 2023 r. o sygn. akt II SAB/Ke 78/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/F01D689301>, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 13 czerwca 2023 r. o sygn. akt IV SAB/Wr 31/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/630B04B61B>, wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z 10 marca 2023 r. o sygn. akt III OSK 2464/21: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/COA0BC7E5B>, z 17 marca 2023 r. o sygn. akt III OSK 2615/21: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/32CC0A2C07> oraz z 2 czerwca 2023 r. o sygn. akt III OSK 2378/21: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/FB5BB3D9F0>

120. Postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 26 lipca 2023 r. o sygn. akt II SAB/Łd 52/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/F574466D1B> oraz II SAB/Łd 42/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/BF3E1A4AD5>, a także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 30 maja 2023 r. o sygn. akt III SAB/GI 91/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/7D36B361B5>

121. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 19 stycznia 2023 r. o sygn. akt II SAB/OI 218/22: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/c4F001108B5>, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 30 stycznia 2023 r. o sygn. akt III SA/GI 852/22: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/D70E9145AC>, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 14 września 2023 r. o sygn. akt IV SA/Po 254/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/972FB36144>, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 7 listopada 2023 r. o sygn. akt II SA/Kr 1087/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/B841D13220> oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 listopada 2023 r. o sygn. akt III OSK 5185/21: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/FDEE354729>

122. Postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 stycznia 2023 r. o sygn. akt III OZ 13/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/BD9EEF20C2>, z 16 czerwca 2023 r. o sygn. akt III OZ 282/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/42C8D38901> oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 3 kwietnia 2023 r. o sygn. akt IV SO/Wr 2/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/075F73ACE1>, jak również wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17 marca 2023 r. o sygn. akt III OSK 2587/21: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/C5188C5E2B>, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu o sygn. akt IV SAB/Wr 961/22: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/9CFACODEE3> oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu o sygn. akt II SAB/Op 18/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/2527C4828E>

123. Wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 22 maja 2023 r. o sygn. akt II SAB/Kr 73/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/945CE3357A> oraz z 22 czerwca 2023 r. o sygn. akt II SAB/Kr 82/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/B3E462057C>, a także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 30 stycznia 2023 r. o sygn. akt III SA/GI 852/22: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/D70E9145AC>

124. Wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2 lutego 2023 r. o sygn. akt III OSK 3074/21: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/5F77C63F0F> oraz z 22 listopada 2023 r. o sygn. akt III OSK 2562/22: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/FF90CB90C6>, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 7 lutego 2023 r. o sygn. akt II SAB/Lu 167/22: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/88D1C2B1CB>, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 9 listopada 2023 r. o sygn. akt III SAB/Gd 189/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/ADE3E920B0>

funkcjonowania organów państwa¹²⁵. Zdaniem organów żądania były wysyłane także masowo i zawierały podobny zakres. Żądania były ponawiane, zadawano pytania o tej samej lub zbliżonej treści¹²⁶. Inną kategorią były sprawy, w których organy wykazywały, że skarżący składali wyliczoną konkretnie liczbę wniosków i innych pism, co miało świadczyć o nadużywaniu prawa do informacji (np. ponad 100 wniosków skierowanych do różnych organów gminy na przestrzeni dwóch lat czy 10 pism związanych z dostępem do informacji publicznej, w tym wezwań i ponagieł, złożonych na przestrzeni pół roku). W niektórych sprawach organ wnioskował o dowód z dokumentu, mający potwierdzić intensywność wnioskowania przez skarżącego¹²⁷;

- **składanie wniosków w porozumieniu:** niektóre organy miały podejrzenie, że wnioskodawcy działali w porozumieniu, jako że o te same informacje występowały różne osoby. W innej sytuacji o informacje występowała skarżąca, która nie mieszkała nawet w tym samym województwie¹²⁸;
- **wykorzystywanie postępowania sądowego:** skarżący złożył skargę kilka godzin po upływie terminu, chcąc „na siłę” wykazać nieprawidłowości działania urzędu czy dla odmiany wniosek został złożony przez skarżącego w 2021 r., a skarga do sądu dopiero po roku¹²⁹;
- **koszty udostępnienia informacji:** skarżący miał nadużywać prawa do informacji, ponieważ odmówił poniesienia kosztów za udostępnienie informacji w formie zdigitalizowanej. W innej sytuacji organ wykalkulował koszty udostępnienia informacji biorąc pod uwagę, że wnioskodawca regularnie występował z wnioskami i działał z pobudek osobistych, o czym miało świadczyć zgłoszenie wniosku na policję przed zakończeniem postępowania¹³⁰.

Argumentacja skarżących (wnioskodawców)

W opisach stanów faktycznych, które odzwierciedlają przebieg sprawy aż do momentu wydania orzeczenia, o wiele rzadziej pojawiało się odzworowanie stanowisk wnioskodawców polemizujących z nadużywaniem prawa do informacji.

Z opisu stanu faktycznego w dwóch analogicznych postępowaniach wynika, że zdaniem skarżącej znaczna część żądań dotyczyła informacji, która była albo powinna być udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej, a której nie udało się odnaleźć. Skarżąca nie zgodziła się z opinią, że liczba składanych przez nią wniosków była nadmierna oraz że udzielenie odpowiedzi w formie wskazanej we wniosku narażało organowi zbyt wielkich trudności. Wskazała, że w okresie między październikiem 2022 a połową stycznia 2023 r. złożyła do urzędu łącznie 15 wniosków, dotyczących głównie problemów finansowych spółki komunalnej oraz nadzoru nad tą spółką. Wyjaśniła, że zakres tych spraw był dla niej interesujący z uwagi na posiadane wykształcenie. Żądane informacje były jednocześnie przedmiotem publikacji prasowych i debaty wśród społeczności lokalnej. Zdaniem skarżącej jej wnioski były precyzyjne i rozbite na poszczególne zagadnienia po to, aby odpowiedź nie wymagała zaangażowania ze strony różnych działów lub pracowników¹³¹.

Z kolei inny skarżący wskazał na niejednoznaczność orzecznictwa sądowego w zakresie nadużywania prawa do informacji oraz dodał, że trudno zarzucać mu nadużycie i wykorzystanie informacji do potencjalnego procesu cywilnego.

125. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 29 listopada 2023 r. o sygn. akt III OSK 2733/22: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/4D4D6860C4>, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 21 lutego 2023 r. o sygn. akt II SA/Op 9/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/5BFD4CCBE0> oraz postanowienie tego Sądu z 20 lutego 2023 r. o sygn. akt II SO/Op 3/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/3B8CA38A85>, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 10 stycznia 2023 r. o sygn. akt II SAB/Lu 160/22: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/1B54938F40>, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 26 stycznia 2023 r. o sygn. akt III SAB/Gd 186/22: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/0AADB928F1>, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 7 marca 2023 r. o sygn. akt IV SA/Wr 671/22: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/5CC545969A> oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z 26 kwietnia 2023 r. o sygn. akt II SAB/Bk 27/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/F86E735BA4>

126. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 23 czerwca 2023 r. o sygn. akt III OSK 4505/21: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/4FA4817C77>, postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z 20 września 2023 r. o sygn. akt II SAB/Rz 30/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/263418947A>

127. Postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z 7 marca 2023 r. o sygn. akt III OSK 7063/21: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/D717A14E19> oraz z 29 września 2023 r. o sygn. akt III OSK 5184/21: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/F1BCD84BD6> oraz wyroki tego Sądu z 12 kwietnia 2023 r. o sygn. akt III OSK 3295/21: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/A46328ECAB> oraz z 7 lipca 2023 r. o sygn. akt III OSK 938/22: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/60D9A-9DED1>, a także wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 30 stycznia 2023 r. o sygn. akt II SAB/OI 231/22: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/22F804A99B>, z 4 maja 2023 r. o sygn. akt II SA/OI 234/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/8C4E755F08>, z 20 czerwca 2023 r. o sygn. akt II SA/OI 239/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/8219E39D8B>, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 21 lutego 2023 r. o sygn. akt II SA/Op 9/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/5BFD4CCBE0>, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 14 marca 2023 r. o sygn. akt III SAB/GI 526/22: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/46E2B4FCC7>, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 22 czerwca 2023 r. o sygn. akt IV SAB/Po 66/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/DBE67A2778> oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z 13 września 2023 r. o sygn. akt II SAB/Ke 62/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/78133E3CC8>

128. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 19 stycznia 2023 r. o sygn. akt II SAB/OI 218/22: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/c4F001108B5>, wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 9 marca 2023 r. o sygn. akt II SAB/Lu 11/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/3A-E2DB380C> oraz z 13 czerwca 2023 r. o sygn. akt II SAB/Lu 63/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/560CC3E553>, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 27 czerwca 2023 r. o sygn. akt III SA/GI 255/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/EB387B4944> oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 maja 2023 r. o sygn. akt III OSK 4024/21: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/9CF4D32729>

129. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 12 stycznia 2023 r. o sygn. akt IV SAB/Wr 888/22: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/5DA-5563A0E>, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 7 września 2023 r. o sygn. akt II SAB/Po 61/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/c206ED83659>

130. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 24 maja 2023 r. o sygn. akt IV SA/Wr 135/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/419E-ACFD25>, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 7 lipca 2023 r. o sygn. akt III OSK 5123/21: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/0EF794EA44>

131. Wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 9 marca 2023 r. o sygn. akt II SAB/Lu 11/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/3AE2DB380C> oraz z 4 kwietnia 2023 r. o sygn. akt II SAB/Lu 24/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/BF14804008>

Skarżący podkreślił, że nie wiąże go przecież z gminą żaden stosunek prawny czy faktyczny, który może w przyszłości zaowocować ewentualnym procesem cywilnym między nim a gminą¹³².

Na kanwie kolejnej sprawy organ uznał, że skarżąca organizacja składała wnioski do wszystkich gmin w Polsce, najprawdopodobniej w celu pozyskiwania informacji i statystyk mających wymierną wartość na rynku informacji. Zdaniem organu skarżąca, jako podmiot obeznany w procedurze udostępniania informacji, złożyła wniosek pomimo posiadania wiedzy o dostępności żądanych informacji w Biuletynie Informacji Publicznej, a następnie złożyła skargę do sądu wraz z wnioskiem o przyznanie sumy pieniężnej na jej rzecz, co miało stanowić nadużycie prawa. Z dalszych wyjaśnień skarżącej wynikało jednak, że wnioskowana informacja została opublikowana w Biuletynie Informacji Publicznej dopiero pod presją skargi (w domyśle po jej wniesieniu)¹³³.

W następnej sprawie skarżący, któremu odmówiono udostępnienia informacji ze względu na nadużywanie prawa do informacji, złożył do sądu wniosek o dopuszczenie dowodu z odpisu konkretnego dokumentu urzędowego potwierdzającego, że posiadał on wiedzę o dokonaniu przez gminę samowoli budowlanej, wobec czego chciał skontrolować wydatki poniesione w celu jej legalizacji oraz dokonać weryfikacji, czy gmina podjęła jakiekolwiek działania w celu odzyskania utraconego posiadania części nieruchomości¹³⁴.

W kolejnym przypadku organ stwierdził, że wnioskodawczyni (radna) miała dostęp do informacji będących przedmiotem żądania, a mimo tego składała liczne i skomplikowane wnioski do urzędu, wobec czego jej działania stanowiły nadużycie prawa. Skarżąca wyjaśniła jednak w uzasadnieniu do skargi, że organ działał w tej sprawie w sposób przewlekły i utrudniający pozyskanie informacji. Samorządowe kolegium odwoławcze dwukrotnie poinstruowało bowiem organ, jak należy prawidłowo rozpatrzyć wniosek, ale organ się do tego nie stosował i wydał niemerytoryczną decyzję odmowną¹³⁵.

Wreszcie na argument organu w innej sprawie, zgodnie z którym wnioskowana informacja nie może służyć interesowi subiektywnemu oraz być wykorzystana w interesie indywidualnym, skarżąca wyjaśniła, że należy do największego w Polsce podmiotu nastawionego na wsparcie wynajmujących w prowadzeniu bezpiecznego i etycznego najmu nieruchomości. Wskazała, że z wnioskiem o udostępnienie informacji może zresztą wystąpić każdy, a kluczowe jest, aby dotyczył on kwestii mających znaczenie dla większej liczby osób. Wyjaśniła, że na zmiany legislacyjne dotyczące opodatkowania najmu nałożyły się zmiany wykładni przepisów podatkowych, kluczowe dla złożonego wniosku o udostępnienie informacji. Zgodnie ze stanowiskiem Ministerstwa Finansów przedsiębiorcy zarabiający na wynajmie mieszkań zapłacą prawie 29 razy wyższy podatek od nieruchomości niż osoby prowadzące najem prywatny. Uzyskanie odpowiedzi na zadane pytania pozwoliłoby ocenić szeroko rozumianym przedsiębiorcom, jaka jest praktyka stosowania przepisów podatkowych, a nie tylko ich wykładania wynikająca z wydawanych interpretacji indywidualnych¹³⁶.

Rodzaje rozstrzygnięć

Orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego wydawano w różnych konfiguracjach. W niektórych sprawach Sąd pomijał zarzuty organu dotyczące nadużywania prawa do informacji, w innych zaś ich nie uwzględniał, co nie przeszkadzało niejednokrotnie w uzasadnieniu odnosić się szeroko do pojęcia nadużywania. Kolejna grupa orzeczeń objęła te sprawy, w których Sąd uwzględnił zarzuty organu dotyczące nadużywania prawa do informacji albo uwzględnił skargi kasacyjne od wyroków sądów pierwszej instancji na niekorzyść wnioskodawców, ale ze względu na odmienne wyłączenia prawa do informacji. Zdarzały się również sprawy, w których skargi kasacyjne wnosili wnioskodawcy i odnosiły się one do nadużywania, a następnie Sąd je uwzględniał bądź nie.

Przy czym raz jeszcze wypada podkreślić, że zarzuty dotyczące nadużywania prawa do informacji wkraczały do postępowania na różnych jego etapach. W niektórych sprawach organ już w odpowiedzi na wniosek powoływał się na nadużywanie, co nie oznacza jednak, że w postępowaniu przed sądem pierwszej instancji automatycznie koncentrowano się na tym zjawisku. Jeśli argument dotyczący nadużywania wskazywano jedynie „na marginesie” czy „z ostrożności”, to wojewódzki sąd administracyjny rozpatrujący sprawę mógł ten zarzut po prostu pominąć. Regularnie zdarzało się, że nadużywanie wtrącano dopiero w odpowiedziach na skargi, a nawet w skargach kasacyjnych organu. Także w tym przypadku wiele zależało od podejścia konkretnego sądu do możliwości wprowadzania kolejnych podstaw do ograniczenia dostępu do informacji na etapie toczącego się postępowania sądowoadministracyjnego, a w przypadku skarg kasacyjnych również od tego, czy zarzuty dotyczące nadużywania były głównym przedmiotem sprawy. Tak jak wskazaliśmy wcześniej, zdarzały się również przypadki, w których zjawisko nadużywania prawa do informacji pojawiało

132. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 6 kwietnia 2023 r. o sygn. akt II SAB/Łd 15/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/FB4F64C1F3>

133. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z 26 kwietnia 2023 r. o sygn. akt II SAB/Bk 27/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/F86E735BA4>

134. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 14 czerwca 2023 r. o sygn. akt II SAB/Kr 80/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/F4E7335E07>

135. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. z 12 lipca 2023 r. o sygn. akt II SAB/Go 67/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/4184EF1B6F>

136. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 18 października 2023 r. o sygn. akt III SAB/Gl 196/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/AF4F489D67>

się jedynie za sprawą sądu samodzielnie sięgającego po tę przesłankę albo wspominającego o istnieniu nadużywania. Dla odmiany zdarzało się też, że zarzut nadużywania „gubił się” na przestrzeni postępowania (np. pojawiał się przed wojewódzkim sądem administracyjnym, ale już nie przed Naczelny Sąd Administracyjny) albo jeszcze inaczej, nadużywanie pojawiało się dopiero w kolejnej rundzie postępowania, dotyczącego tego samego wniosku (np. wtedy, gdy po wyroku sądu organ powołał się na nadużycie).

Nadużywanie prawa do informacji wystąpiło w orzecznictwie również w kontekście zasądzania pełnomocnikom i pełnomocnikom kosztów zastępstwa procesowego, a konkretnie miarkowania czy całkowitego pozbawienia ich tegoż zwrotu. W kilku analogicznych sprawach przyjęto, że o nadużyciu prawa przez skarżącą świadczyła seryjność i podobieństwo skarg, akcentowanie w treściach pism kwestii kosztów postępowania, model działania skarżącej i jej pełnomocnika oraz korelacja czasowa między wniesieniem skargi a zaistnieniem bezczynności w sprawie. Stopień zawiłości sprawy, nakład pracy i powtarzalność skarg (reprezentacja skarżącej w wielu bliźniaczych sprawach) powiązana z nadużywaniem prawa przez skarżącą doprowadziły do miarkowania zwrotu kosztów stanowiących wynagrodzenie pełnomocnika¹³⁷.

Kolejnym rodzajem spraw były te, dotyczące wniosków o wymierzenie grzywny za nieprzekazanie skargi do sądu administracyjnego. Najczęściej sądy wydawały postanowienia na korzyść wnioskodawców, twierdząc przykładowo, że niedowład organizacyjny organu nie może być okolicznością usprawiedliwiającą zwłokę w przekazaniu skargi¹³⁸. Co ciekawe, wydaje się, że sprawy te były generowane w większości przez ten sam organ, który konsekwentnie nie wykonywał ustawowych obowiązków, a mimo wszystko wnosił zażalenia od postanowień w sprawie nieprzekazywania skarg. W tego typu sprawach obszerna argumentacja dotycząca nadużywania pojawiała się zresztą często w stanowiskach organów, ale nie była następnie podejmowana i rozwijana przez sądy¹³⁹. Trzeba jednak zaznaczyć, że w niektórych sprawach, w których co prawda wymierzano grzywny organom, sądy wyjaśniały odmiennie, że nadużywanie prawa do informacji przez skarżącego może być podstawą do niewymierzenia grzywny¹⁴⁰.

Z kolei w serii analogicznych spraw organ wnioskował do sądu o przeprowadzenie dowodu z dokumentu (lista wniosków skierowanych do organów szkoły) w celu wykazania intensywności, złożoności zadawanych pytań i motywów działania skarżącego. W jednej z tych spraw sąd odmówił przeprowadzenia uzupełniającego dowodu dlatego, że okoliczność, którą organ zamierzał dowodzić pozostawała bez związku z rozpoznawaną sprawą. W decyzjach odmownych powoływano się bowiem na informację przetworzoną¹⁴¹. W większości pozostałych spraw Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w ogóle nie odniósł się do tego pomysłu, ponieważ konsekwentnie stwierdzał nieważność zażalonych decyzji ze względów formalnych¹⁴².

Inne sprawy, w których pojawiało się nadużywanie, dotyczyły uznania przez Naczelny Sąd Administracyjny, że skarżący nadużyli prawa do sądu, generując liczne postępowania sądowe, w tym wiele spraw o przyznanie prawa pomocy. Zdaniem Sądu skarżący działali świadomie, doprowadzając do sztucznego generowania kolejnej korespondencji¹⁴³.

Nietypowy przykład pojawił się w sprawie, w której skarżąca złożyła wniosek o wyłączenie sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego od orzekania w jej sprawie, uzasadniając, że tenże udział mógłby wywołać uzasadnioną wątpliwość co do bezstronności, jako że sędzia promował w środkach masowego przekazu pogląd, zgodnie z którym, idąc za skarżącą: „prawo do informacji publicznej służy wyłącznie do zbawienia ludzkości, natomiast wykorzystanie tego prawa w celu załatwienia własnej sprawy jest nagannym nadużyciem, które należy napiętnować”. Naczelny Sąd Administracyjny nie uwzględnił wniosku skarżącej wskazując, że instytucja wyłączenia sędziego służy zapewnieniu bezstronności orzekania, a nie kontroli jego poglądów prawnych, z którymi strona się nie zgadza¹⁴⁴.

137. Postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 stycznia 2023 r. o sygn. akt III OZ 791/22: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/797F300752>, z 10 lutego 2023 r. o sygn. akt III OZ 51/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/5BDC2DCE12>, z 15 lutego 2023 r. o sygn. akt III OZ 56/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/1FEB03B01D> oraz z 14 marca 2023 r. o sygn. akt III OZ 96/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/3C5E8D976C>.

138. Postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 stycznia 2023 r. o sygn. akt III OZ 12/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/F2EC6882FD>, z 29 marca 2023 r. o sygn. akt III OZ 153/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/22A4DEE182>, postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 3 kwietnia 2023 r. o sygn. akt IV SO/Wr 2/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/075F73ACE1>.

139. Postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z 10 maja 2023 r. o sygn. akt III OZ 215/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/F00CEESF7E>, z 16 czerwca 2023 r. o sygn. akt III OZ 282/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/42C8D38901>, z 17 października 2023 r. o sygn. akt III OZ 479/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/AF6E5DF609>, postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 20 lutego 2023 r. o sygn. akt II SO/Op 3/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/3B8CA38A85> oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 24 maja 2023 r. o sygn. akt IV SO/Wr 5/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/CC5A3E5166>.

140. Postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 kwietnia 2023 r. o sygn. akt III OZ 191/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/0BCD300251> oraz z 20 września 2023 r. o sygn. akt III OZ 404/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/CF5078B075>, postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 30 października 2023 r. o sygn. akt IV SO/Wr 24/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/4337780ED9>.

141. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 20 czerwca 2024 r. o sygn. akt II SA/OI 239/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/8219E39D8B>.

142. Zob. przykładowo wyrok z 25 kwietnia 2023 r. o sygn. akt II SA/OI 185/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/1AEB990F02>, wyrok z 18 maja 2023 r. o sygn. akt II SA/OI 236/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/C52220B9A1>.

143. Postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9 maja 2023 r. o sygn. akt III OZ 205/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/2A0F36CF13> oraz z 26 maja 2023 r. o sygn. akt III OZ 241/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/3240F28246>.

144. Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 10 października 2023 r. o sygn. akt III OZ 483/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/685E0F4986>.

Innym nietypowym przykładem była sprawa, w której skarżąca spółka próbowała wycofać skargę w części obejmującej jeden z dwóch punktów wniosku. Sąd pierwszej instancji uznał jednak próbę częściowego cofnięcia za obejście prawa i orzekł merytorycznie co do całości skargi, oddalając ją. Zdaniem Sądu skarżąca zażądała informacji dotyczących jej własnej sprawy, które miały być wykorzystane w celu wytoczenia procesu przeciwko organowi z racji łączącej strony umowy. Sprawa trafiła jednak do Naczelnego Sądu Administracyjnego na skutek skargi kasacyjnej skarżącej, a Sąd ten uwzględnił skargę wskazując, że dla odkodowania treści pojęcia informacji publicznej nie ma znaczenia ani ocena charakteru interesu w uzyskaniu informacji ani cel żądania informacji. Sąd wspomniał jednak, że sposób czynienia użytku z publicznego prawa podmiotowego może być analizowany z perspektywy ewentualnego zjawiska nadużywania tego prawa, a wówczas prowadzić do odmowy jego ochrony. Niewykluczone więc, że po przesłankę nadużywania sięgnięto już po wyroku, w kolejnym etapie postępowania¹⁴⁵.

Fragmenty uzasadnień

Podczas przeglądu orzecznictwa staraliśmy się zwrócić uwagę na argumentację sądów dotyczącą systemowej konstrukcji prawa do informacji w kontekście nadużywania tego prawa, a także na wskazówki proceduralne związane ze stosowaniem nadużywania w praktyce.

Jeśli chodzi o wątki systemowe, to przykładowo Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie uwzględnił zarzut nadużywania prawa do informacji, odwołując się do konstytucyjnej zasady proporcjonalności. Sąd stwierdził, że skarżąca do chwili wydania decyzji złożyła 9 różnych wniosków, które miały na celu wyłącznie realizację jej indywidualnego interesu, polegającego na sprawdzeniu, czy sprawa ciotki skarżącej wróciła do ponownego rozpatrzenia w 2022 r., czy też miało to miejsce pod koniec 2021 r. Sąd potwierdził istniejący konflikt wynikający z rozwiązania przez organ umowy o pracę ze skarżącą. Z powyższych przyczyn uznano, że powołanie się przez organ na nadużywanie prawa do informacji miało oparcie w wyraźnych i jednoznacznych ustaleniach faktycznych, a ocena tychże okoliczności faktycznych nie naruszyła konstytucyjnej zasady proporcjonalności¹⁴⁶.

Naczelny Sąd Administracyjny odwołał się z kolei do wyrażonego w art. 82 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej obowiązku obywatela polskiego do troski o dobro wspólne. Zdaniem Sądu: „Nie ma podstaw, aby tę normę konstytucyjną pomijać w ocenie sposobu czynienia przez określony podmiot użytku z przysługującego mu publicznego prawa podmiotowego dostępu do informacji publicznej”¹⁴⁷.

Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił też w jednej ze spraw, że w polskim porządku prawnym konstytucyjne prawo podmiotowe dostępu do informacji publicznej ma charakter publicznego prawa podmiotowego o treści pozytywnej, a prawodawca w żadnym miejscu nie wskazał wyraźnie, jakie wartości leżą u podstaw tego prawa. Ustawodawca określił jednak, że prawo do informacji jest prawem politycznym, umieszczając je w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wśród unormowań dotyczących wolności i praw politycznych, co stanowi pewną wskazówkę w odkodowaniu wartości. Przyjmując, że u podstaw prawa dostępu do informacji publicznej leżą wartości leżące również u podstaw sprawowania władzy, wśród których istotną pozycję zajmuje jawność, to przy powoływaniu się na jawność życia publicznego, nadużyciem prawa dostępu do informacji byłoby jego wykorzystywanie po to, aby podejmować działania niezgodne z prawem, godzące w sprawność i rzetelność funkcjonowania instytucji publicznych, a także ukierunkowane na nieposzanowanie godności człowieka¹⁴⁸.

W kolejnej sprawie Naczelny Sąd Administracyjny dokonał diagnozy, że w Ustawie o dostępie do informacji publicznej nie określono granic korzystania z prawa do informacji, brak jest zatem jakichkolwiek ograniczeń zarówno co do liczby, jak i jakości żądanej informacji. Taki stan rzeczy powoduje jednak, że w praktyce bardzo często dochodzi do nadużywania prawa do informacji, by realizować cele, które nie wynikają z przepisów prawa i które są trudne do pogodzenia z założeniami całego systemu prawa¹⁴⁹.

Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach wskazał, że zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych, nadużycie prawa podmiotowego do informacji publicznej jest samoistną podstawą do odmownego załatwienia wniosku. Warto przy tym zauważyć, że w tej sprawie Sąd uwzględnił argumenty dotyczące nadużywania, posługując się właściwie jednym zdaniem: „Natomiast powiązania okoliczności sprawy, na które wskazuje organ w zaskarżonej decyzji, wyczerpują dyspozycję pojęcia nadużycia prawa”¹⁵⁰.

Jeśli chodzi natomiast o wątki wpływające na procedurę załatwiania wniosków uznanych za nadużywanie prawa do informacji, to warto zwrócić uwagę na kilka stanowisk:

145. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17 marca 2023 r. o sygn. akt III OSK 2615/21: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/32CC0A2C07>

146. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 25 maja 2023 r. o sygn. akt II SA/Lu 296/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/5AD8A251A8>

147. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 22 listopada 2023 r. o sygn. akt III OSK 2520/22: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/4EE42BE830>

148. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 22 listopada 2023 r. o sygn. akt III OSK 2562/22: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/FF90CB90C6>

149. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 czerwca 2023 r. o sygn. akt III OSK 229/22: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/895EAB6884>

150. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 27 czerwca 2023 r. o sygn. akt III SA/Gl 255/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/EB387B4944>

- **powoływanie się na nadużywanie dopiero w odpowiedzi na skargę:** w jednej ze spraw Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zauważył nie tylko, że w orzecznictwie sądowym bardzo ostrożnie podchodzi się do kwestii nadużycia prawa, a organ jej nie wykazał, ale też wytknął, że tego rodzaju argumentację organ podniósł dopiero w odpowiedzi na skargę. W innych przypadkach sądy dodawały jeszcze wyraźniej, że okoliczności podniesione w odpowiedzi na skargę nie mogą zastępować czy uzupełniać argumentacji zawartej w wydanej decyzji o odmowie udostępnienia informacji¹⁵¹;
- **powoływanie się na nadużywanie w uzasadnieniu skargi kasacyjnej:** w jednej ze spraw Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił, że brak powiązania kwestii nadużywania z naruszeniem jakiegokolwiek przepisu uniemożliwiło odniesienie się do niej. Organ nie przedstawił sądowi pierwszej instancji żadnych faktów potwierdzających okoliczność nadużywania, a przywoływanie ich w uzasadnieniu skargi kasacyjnej uznano za nieskuteczne. Sąd dodał, że w przypadku braku usprawiedliwionych zarzutów naruszenia przepisów postępowania regulujących ustalenia przez sąd pierwszej instancji, orzeka na podstawie stanu faktycznego ustalonego przez sąd niższej instancji, a nie na podstawie stanu, który za prawidłowy uznał skarżący kasacyjnie. Podobnie w innym wyroku Naczelny Sąd Administracyjny zauważył, że kwestia nadużycia w ogóle nie była przedmiotem oceny sądu pierwszej instancji, ponieważ w toku postępowania administracyjnego organ nie podnosił zarzutu nadużywania¹⁵²;
- **przesłanka nadużywania a decyzja administracyjna:** choć wydaje się, że w orzecznictwie coraz wyraźniej zaznacza się pogląd, zgodnie z którym zastosowanie konstrukcji nadużywania wymaga wydania decyzji o odmowie udostępnienia informacji¹⁵³, to wciąż zdarzały się sprawy, w których sądy przyjmowały odmienne stanowisko¹⁵⁴. Z kolei w jednej ze spraw przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Gliwicach stwierdzono, że rozstrzygnięcie odwołujące się do nadużywania spełniło wymogi decyzji administracyjnej¹⁵⁵;
- **sposób formułowania zarzutów w sprawie nadużywania:** Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że zarzut nadużywania prawa do informacji należy sformułować jako zarzut naruszenia przepisów postępowania i odnieść do niewłaściwego zastosowania art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w związku z art. 2 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej¹⁵⁶;
- **nadużywanie a informacja przetworzona:** w niektórych sprawach sądy administracyjne wiązały albo utożsamiały pojęcie nadużywania z pojęciem informacji przetworzonej. Przykładowo w jednej ze spraw Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie powołał się na orzecznictwo, z którego miałyby wynikać, że nadużywanie prawa do informacji pochodzi z art. 3 ust. 1 pkt 1 Ustawy o dostępie do informacji publicznej. W tym przypadku Sąd stwierdził, że wnioski osób nadużywających nie były w ogóle wnioskami o udostępnienie informacji¹⁵⁷. Z kolei w innych postępowaniach Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach rozpatrujący sprawy dotyczące informacji przetworzonej, samodzielnie odwoływał się do nadużywania, nawet jeśli nie uczynił tego wcześniej organ¹⁵⁸. W jednej ze spraw, w której zarzut nadużywania nie został podniesiony ani w postępowaniu przed sądem pierwszej instancji ani w skardze kasacyjnej (którą wniósł skarżący), Naczelny Sąd Administracyjny co prawda uchylił zaskarżony wyrok dotyczący informacji przetworzonej, ale przy okazji wtrącił wskazówkę: „Ze sprawy i okoliczności wynika, że organ może stać na stanowisku, iż żądający używa swojego publicznego prawa podmiotowego do informacji publicznej „źle”, a więc nadużywa swojego prawa. W takim przypadku również zachodzi możliwość nieudzielenia informacji publicznej, co wymaga także wydania decyzji administracyjnej odmownej”¹⁵⁹;
- **taktyka salami:** zagadnienie to wiąże się częściowo z procedurą, jako że nawiązuje do pojęcia informacji przetworzonej. Skoro zaś nadużywanie jest łączone z pojęciem informacji przetworzonej, to powinno również łączyć się z przyjętą przez sądy ścieżką postępowania w tego typu sprawach. W dwóch sprawach sądy posłużyły się pojęciem taktyki salami (ang. *salami slicing*), mającej polegać na działaniu wnioskodawcy w celu rozdrobnienia żądań kierowanych do

151. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 16 marca 2023 r. o sygn. akt IV SAB/Wr 961/22: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/9CFACODEE3>, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 9 maja 2023 r. o sygn. akt III SAB/GI 39/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/3DC-OCODCA4A>, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 16 maja 2023 r. o sygn. akt II SA/OI 206/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/8907F1877C>

152. Wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z 31 marca 2023 r. o sygn. akt III OSK 7514/21: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/BE2F37D745> oraz z 11 maja 2023 r. o sygn. akt III OSK 2128/21: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/7E21D951BB>

153. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 22 września 2023 r. o sygn. akt III OSK 5540/21: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/0F7B34EDE4>

154. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 7 lipca 2023 r. o sygn. akt III OSK 938/22: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/60D9A9DED1>, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z 23 sierpnia 2023 r. o sygn. akt II SAB/Ke 70/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/BB3FEE1CB0>, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 18 października 2023 r. o sygn. akt III SAB/GI 196/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/AF4F489D67>

155. Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 9 listopada 2023 r. o sygn. akt III SAB/GI 204/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/DC584F25D6>

156. Wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 marca 2023 r. o sygn. akt III OSK 7440/21: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/790EF33830>, z 15 września 2023 r. o sygn. akt III OSK 1166/22: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/3C7F271CA5> oraz z 29 września 2023 r. o sygn. akt III OSK 5517/21: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/A4D5481E6F>

157. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z 13 września 2023 r. o sygn. akt II SAB/Sz 55/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/05D4492131>

158. Wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 11 lipca 2023 r. o sygn. akt III SA/GI 378/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/A2527A319D> oraz z 22 sierpnia 2023 r. o sygn. akt III SA/GI 511/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/E0AF45AFC2>

159. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 października 2023 r. o sygn. akt III OSK 1848/22: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/382D680B6D>

organu, aby był on skłonny do ich uwzględnienia i niekwalifikowania jako informacji przetworzonej. Takie nieakceptowalne zachowanie ma stanowić przejaw nadużywania prawa do informacji¹⁶⁰.

Argumenty sądu wykluczające nadużywanie

Podczas lektury orzecznictwa przyjrzelśmy się również argumentom, które zdecydowały, że w sprawach uwzględniono albo wykluczono nadużywanie. Przechodząc do argumentów, które zdecydowały o wykluczeniu nadużywania prawa do informacji w konkretnej sprawie, w orzecznictwie pojawiły się następujące poglądy:

- **argumenty ogólne:** np. zgromadzona dokumentacja nie dała podstaw do wyprowadzenia wniosku, że motywacją skarżącego było zaspokojenie jego partykularnych interesów¹⁶¹. W kolejnej sprawie sąd zaznaczył, że motyw, jakimi kierowali się wnioskodawcy, pozostawały prawnie irrelewantne¹⁶². W następnej sprawie sąd stwierdził, że organ nie odniósł się w ogóle do kwestii będących przedmiotem pytania i arbitralnie stwierdził, że liczba wniosków kierowanych przez skarżącego stanowi nadużycie. Dodał, że w konstrukcji nadużycia nie kwestionuje się samego prawa, lecz sposób czynienia z niego użytku¹⁶³;
- **krytyka działań organu:** np. krytyczna ocena sposobu wykorzystania uzyskanych informacji przez wnioskodawcę, zbudowana na podstawie doświadczeń z ubiegłych lat, została oceniona przez sąd jako subiektywne stanowisko tego organu. Wyjaśniono, że składową idei pluralizmu i transparentności życia publicznego jest prawo do krytyki i wyrażania poglądów oraz opinii, w tym także krytycznych. Osoba pełniąca funkcję publiczną musi mieć tego świadomość¹⁶⁴. W innej sprawie sąd uznał, że okoliczność, iż skarżąca była jedyną mieszkanką, której przeszkadzało funkcjonowanie świetlicy wiejskiej, nie mogło stanowić usprawiedliwienia dla zaniechania realizacji wniosku. To nie był wniosek złożony w interesie własnym, a zarzut nadużycia pojawił się dopiero w odpowiedzi na skargę i miał charakter ogólnych rozważań¹⁶⁵;
- **przekonania i przypuszczenia organu:** np. sąd uznał, że okoliczności dotyczące dotychczasowej współpracy z wnioskodawcą czy też podejrzenia organu co do niewłaściwego wykorzystania uzyskanych danych, w ogóle nie mają znaczenia dla oceny charakteru złożonego wniosku¹⁶⁶. W innej sprawie sąd doszedł do przekonania, że organ nie wykazał, że pomiędzy skarżącą a gminą i spółką komunalną zachodziła taka relacja, która pozwalałaby uznać sposób realizowania jej prawa jako działania we własnym, politycznym i subiektywnym interesie, zmierzającym do dyskredytowania czy szykanowania organu. Przekonanie organu, że skarżąca była rzeczywistą autorką wniosków składanych przez inną osobę było subiektywne i nieuwiarygodnione¹⁶⁷. W innej sprawie sąd wskazał jasno, że twierdzenia organu oparte wyłącznie na jego ocenach i przypuszczeniach nie mogą stanowić podstawy do pozbawienia skarżącej jej konstytucyjnego prawa do informacji¹⁶⁸;
- **interes wnioskodawcy a charakter informacji:** np. sąd wyjaśnił, że dla uznania żądanej informacji za publiczną obojętny jest cel, jakemu taka informacja ma służyć. Kryterium rozróżnienia sprawy publicznej od niepublicznej nie jest kryterium interesu wnioskodawcy. Przeczyłoby to istocie prawa dostępu do informacji publicznej, które kwalifikowane jest jako konstytucyjne prawo podmiotowe¹⁶⁹. W kolejnej sprawie sąd wskazał organowi powołującemu się na nadużywanie, że ustawa o dostępie do informacji publicznej zawiera właściwe instrumenty umożliwiające proporcjonalne wyważenie konstytucyjnych zasad dostępu do informacji (mowa o informacji przetworzonej)¹⁷⁰;
- **sprawa dotycząca osobistej sytuacji wnioskodawcy:** np. wskazanie przez sąd, że nawet jeśli kontrola celno-skarbowa stanowiła podstawę do złożenia wniosku dotyczącego doświadczenia zawodowego osób pełniących funkcje publiczne i jednocześnie prowadzących tę kontrolę, to nie oznacza, że zdobyte informacje miały służyć realizacji prywatnego celu¹⁷¹. Także ewentualne przyszłe, poboczne dochodzenie roszczeń cywilnoprawnych przed sądem powszechnym, zdaniem sądu nie mogło świadczyć o wnioskowaniu w interesie indywidualnym. Dodano, że jedynie w przypadku żądania dotyczącego udzielenia informacji przetworzonej istnieje możliwość analizowania celu żądania informacji¹⁷². W innej sprawie sąd uznał, że organ nie miał racji, twierdząc, że działania skarżącego należało uznać za nadużywanie tylko z tego powodu, że zwróciła się o informację osoba będąca współwłaścicielem nieruchomości, której dotyczył wnio-

160. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26 stycznia 2023 r. o sygn. akt III OSK 7265/21: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/C542A27DA5>, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 13 czerwca 2023 r. o sygn. akt II SA/Lu 63/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/560CC3E553>

161. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 12 stycznia 2023 r. o sygn. akt 888/22: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/5DA5563A0E>

162. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 kwietnia 2023 r. o sygn. akt III OSK 3899/21: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/A9C2E9C207>

163. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 14 marca 2023 r. o sygn. akt III SAB/Gl 526/22: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/46E2B4FCC7>

164. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 lutego 2023 r. o sygn. akt III OSK 7224/21: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/CE2FE20629>

165. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 13 czerwca 2023 r. o sygn. akt IV SAB/Wr 31/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/630B-04B61B>

166. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17 marca 2023 r. o sygn. akt III OSK 2587/21: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/C5188C5E2B>

167. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 9 marca 2023 r. o sygn. akt II SAB/Lu 11/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/3AE2DB380C>

168. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 maja 2023 r. o sygn. akt III OSK 4024/21: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/9CF4D32729>

169. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26 stycznia 2023 r. o sygn. akt III OSK 7465/21: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/C00F204842>

170. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 9 marca 2023 r. o sygn. akt IV SAB/Wr 969/22: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/A3E6057B5C>

171. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 kwietnia 2023 r. o sygn. akt III OSK 3617/21: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/4FB39CE296>

172. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 maja 2023 r. o sygn. akt III OSK 494/22: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/CEDCFA509A>

sek¹⁷³;

- **przerzucanie pracy na organ:** np. sąd wyjaśnił w jednej ze spraw, że prawo do informacji jest uprawnieniem konstytucyjnym, a fakt, że skarżący jest radnym, upoważnia go do większej aktywności w zakresie pozyskiwania informacji. Korzystający z tych praw w interesie publicznym nie nadużywał prawa, a wycinki prasowe mające wydźwięk krytyczny względem organu, mogły i powinny być przedmiotem jego troski, ale nie mogły stanowić przesłanki uzasadniającej tezę o nadużyciu prawa¹⁷⁴. W innej sprawie sąd przyjął, że działalność związków zawodowych jest działalnością skierowaną na obronę pracownika i jego słusznych praw, więc nieuprawnione były twierdzenia organu, że żądane informacje mogły służyć prywatnym celom¹⁷⁵. Dla odmiany w kolejnej sprawie sąd wyjaśnił, że wnioskodawca nie zmierzał do przerwania analiz naukowych na podmiot publiczny, ponieważ jego pytania odnosiły się do zasad funkcjonowania tego podmiotu. Nie było więc mowy o nadużyciu prawa, ale organ mógłby rozważyć pewne informacje w kontekście informacji przetworzonej (w domyśle w kolejnym etapie postępowania)¹⁷⁶;
- **okoliczności wykraczające poza zakres sprawy:** np. sąd uznał, że żądanie informacji o wynagrodzeniu dyrektora powiatowej stacji sanitarno-epidemiologicznej w żaden sposób nie zakłócało funkcjonowania organu administracji, a pytanie nie miało związku z wykorzystaniem informacji dla celów gospodarczych, zawodowych lub na potrzeby prowadzenia indywidualnych sporów prawnych. Nadużywania nie uzasadniło również powoływane przez organ postępowanie prokuratorskie dotyczące skarżącego¹⁷⁷. Z kolei w innej sprawie sąd podkreślił, że oceniał sprawę na podstawie akt postępowania, nie zaś na

podstawie przywoływanych przez organ okoliczności dotyczących wcześniejszych wniosków o udostępnienie informacji, które były zresztą temu sądowi znane¹⁷⁸.

Argumenty sądu uwzględniające nadużywanie

Wybrane przykłady spraw, w których przeważała argumentacja przemawiająca za stwierdzeniem nadużywania prawa do informacji, zostały opisane pośrednio już w poprzednich punktach opracowania. Warto jednak zwrócić uwagę na kilka innych przypadków:

- **wkraczanie w kompetencje organów kontrolnych:** w jednej ze spraw sąd uznał, że skarżąca nadużywała prawa do informacji, składając do dyrektora przedszkola miesięcznie po 7-8 wniosków. Wnioski te były szczegółowe, wymagające zaangażowania i uzasadniane potrzebą skontrolowania działalności przedszkola oraz prawidłowości gospodarowania środkami publicznymi. Sąd dostrzegł, że skarżąca faktycznie próbowała wykazać nieprawidłowości w działalności przedszkola, ale ze względu na intensywność zaangażowania, wkroczyła w kompetencje nadzorcze właściwych organów i służb. Wykonywanie przez nią prawa dostępu do informacji było nadmierne i nieadekwatne¹⁷⁹;
- **pytania o rzeczy błahe:** sąd przyjął, że kilkadziesiąt pytań złożonych w odstępie kilku tygodni oraz treść zadanych pytań zdecydowała, że nadużyto prawa do informacji. Zdaniem sądu pytania dotyczące podania liczby okien w szkole (z podziałem na piętro i rodzaj okna), liczbę schodów w szkole, liczbę pisuarów, muszli i umywalk, nie miały nic wspólnego z realizacją konstytucyjnego prawa do informacji¹⁸⁰;
- **motywacje osobiste:** w jednej ze spraw sąd stwierdził, że sam fakt udziału skarżącego w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego nie pozbawił go prawa do żądania udzielenia informacji, ale ocenie podlegała okoliczność, na ile żądał on informacji w interesie ogólnym i powodowanym troską o chronione konstytucyjne wartości, a na ile pytania były związane z osobistą i indywidualną sytuacją skarżącego, którego oferty nie wybrano. Na podstawie korespondencji kierowanej do organu sąd przyjął, że zamiarem skarżącego było rozliczenie organu (zapowiedział on, że będzie pełnił rolę społecznego inspektora prac i prowadził bieżący rejestr warunków pogodowych w mieście dla wyeliminowania możliwości powoływania się przez wykonawcę na złe warunki pogodowe w celu uniknięcia kar umownych). Takie działanie potraktowano jako nadużywanie nakierowane na realizację motywacji osobistych¹⁸¹;
- **chęć wywołania dolegliwości i utrudnienia funkcjonowania organu:** w niektórych sprawach sąd stwierdzał nadużywanie prawa do informacji, przyjmując, że celem składania kolejnych wniosków do organu nie była jakakolwiek dbałość o interes publiczny, lecz wywołanie dolegliwości u adresata i utrudnienie jego funkcjonowania. Przykładowo w jednej ze spraw sąd przyjął za organem, że skarżący składał liczne i rozbudowane wnioski, które często powielaly się tematycznie, choćby w zakresie inwestycji z funduszu sołeckiego. W aktach sprawy brakowało zaś informacji

173. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 7 grudnia 2023 r. o sygn. akt IV SAB/Wr 346/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/8E-3717BOA7>

174. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 31 maja 2023 r. o sygn. akt IV SAB/Wr 11/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/976808DB4C>

175. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 18 października 2023 r. o sygn. akt IV SAB/Wr 155/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/678C-687CE7>

176. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26 stycznia 2023 r. o sygn. akt III OSK 7573/21: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/33F41672D3>

177. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 30 stycznia 2023 r. o sygn. akt III SA/GI 852/22: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/D70E9145AC>

178. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 listopada 2023 r. o sygn. akt III OSK 6419/21: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/6B3B9FC8D6>

179. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 7 lutego 2023 r. o sygn. akt II SAB/Lu 167/22: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/88D1C2B1CB>

180. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 30 maja 2023 r. o sygn. akt II SAB/Op 18/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/2527C4828E>

181. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 25 stycznia 2023 r. o sygn. akt III SAB/GI 498/22: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/264B39D207>

świadczących o tym, że wnioskodawca wykorzystywał informacje w celu realizacji zadań związanych z kontrolą administracji publicznej lub upowszechnienia zdobytych danych¹⁸²;

- **informacja przetworzona a nadużywanie:** w jednej ze spraw sąd uznał, że wniosek dotyczył informacji przetworzonej, a jednocześnie stwierdził, że należało go przeanalizować również w kontekście nadużywania prawa do informacji (choć argumentu tego nie podniósł organ). Zdaniem sądu musi istnieć: „(...) korelacja między żądanymi informacjami, rzeczywistą możliwością ich wykorzystania oraz niezbędnością wnioskodawnych danych dla realizacji deklarowanego celu chronionego prawem”¹⁸³;
- **pominięcie przesłanki nadużywania jako podstawa do uwzględnienia skargi kasacyjnej:** w jednej ze spraw Naczelny Sąd Administracyjny uwzględnił skargę kasacyjną organu, wytykając wadliwość uzasadnienia wyroku sądu pierwszej instancji, jako że nie odniesiono się w nim do stanowiska organu o nadużyciu prawa do informacji (podniesionego przede wszystkim w odpowiedzi na skargę). Warto przy tym zwrócić uwagę, że rozpoznając sprawę ponownie, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu stwierdził już, że wnioskodawca nadużywał prawa do informacji¹⁸⁴;
- **ponowne wystąpienie o informację, którą już udostępniono:** np. sąd stwierdził, że skarżący otrzymał wnioskowaną informację w listopadzie 2022 r. i nie zakwestionował tego faktu. Na kanwie tej sprawy wystąpił zaś ponownie o tę samą informację publiczną, co należało oceniać w kategorii nadużycia prawa do tej informacji¹⁸⁵;
- **konflikt interesów a nadużywanie:** sąd ocenił działania skarżącej jako nadużywanie i konflikt interesów, gdyż jako osoba fizyczna-przedsiębiorca, zgłaszająca wobec spółki ofertę biznesową organizacji festynu w 2023 r., jednocześnie wnioskowała o udostępnienie informacji o warunkach i kosztach podobnego festynu w 2022 r., powołując się na tytuł prasowy, w którym pełniła funkcję redaktor naczelnej. Przy tak realnym konflikcie powinna wyłączyć się z działań podejmowanych przez tytuł prasowy, a jeśli tego nie zrobiła, to nie zasługiwała na ochronę prawną ani jako osoba fizyczna ani jako redaktor naczelna¹⁸⁶;
- **działania szkodzące innym wnioskodawcom:** w jednej ze spraw sąd stwierdził, że postępowanie skarżącego prowadziło do zagrożenia konstytucyjnego prawa do informacji tych osób, które chcą je realizować zgodnie z jego istotą. Nadużycie prawa przez skarżącego absorbowало bowiem organ, jego siły i środki, co mogło opóźniać realizację wniosków niestanowiących nadużycia prawa¹⁸⁷;
- **nadużywanie a bezczynność bez rażącego naruszenia prawa:** w jednej ze spraw sąd stwierdził, że około trzymiesięczny okres niezrealizowania wniosku był spowodowany koniecznością wnikliwej analizy i weryfikacji wielowątkowych wniosków i żądań skarżącego, który w okresie ponad dwóch lat złożył około 700 wniosków o dostęp do informacji, co zmniejszyło stopień zawnienia organu¹⁸⁸.

c) Orzeczenia nieprawomocne

Informacje podstawowe

Przegląd objął 109 wyroków i 1 postanowienie. Analogicznie do orzeczeń prawomocnych, w większości przypadków nie wiadomo było, kim była osoba skarżąca (69%), natomiast wśród skarżonych organów dominowały jednostki samorządu terytorialnego (43%) oraz „inne” podmioty zobowiązane (ok. 32%), w tym przykładowo szpital utworzony przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, urząd skarbowy, straż pożarna czy Centralna Komisja Egzaminacyjna.

W blisko 62% przypadków nadużywanie prawa do informacji pojawiło się zarówno w opisie stanu faktycznego sprawy, jak i w uzasadnieniu orzeczenia. W 21 przypadkach nadużywanie wystąpiło wyłącznie w opisie stanu faktycznego, w 8 wyłącznie w uzasadnieniu orzeczenia. W pozostałych 13 przypadkach najczęściej chodziło o ponowną ocenę sprawy, która przeszła już wcześniej postępowanie sądowoadministracyjne.

Także w przypadku orzeczeń nieprawomocnych zakres pytań był różnorodny i dotyczył przykładowo rejestru umów, rejestru upoważnień, kosztów spotkania burmistrza z sołtysami, wyjazdu zagranicznego burmistrza i skarbnika, dodatków specjalnych dla sekretarza gminy, czynności urzędowych wykonywanych na nielegalnym wysypisku odpadów, zanonimizowanego wykazu stawek zespołu artystycznego, działalności stadionu żużlowego, aktu założycielskiego

182. Wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 maja 2023 r. o sygn. akt III OSK 181/22: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/1499E570F7> oraz z 7 lipca 2023 r. o sygn. akt III OSK 938/22: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/60D9A9DED1> oraz III OSK 939/22: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/8B7201A482>

183. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 11 lipca 2023 r. o sygn. akt III SA/Gl 378/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/A2527A319D>

184. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 31 marca 2023 r. o sygn. akt III OSK 7520/21: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/CA505D409D> oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 22 czerwca 2023 r. o sygn. akt IV SAB/Po 66/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/DBE67A2778>

185. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z 19 lipca 2023 r. o sygn. akt II SAB/Ke 63/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/8BEF217388>

186. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 27 lipca 2023 r. o sygn. akt II SA/Op 203/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/BF7D3891E9>

187. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z 23 sierpnia 2023 r. o sygn. akt II SAB/Ke 70/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/BB3FEE1CB0>

188. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 27 października 2023 r. o sygn. akt II SAB/Kr 144/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/B6F-F3E5687>

spółki, postępowania dyscyplinarnego czy kontroli w sprawie wystąpienia mobbingu. Dostrzegliśmy kilka wniosków, które zawierały między 20 a 37 pytań¹⁸⁹.

Informacje uzupełniające

W przypadku orzeczeń nieprawomocnych postanowiliśmy zrezygnować z dokonywania obszernego opisu wszystkich zagadnień tak, jak miało to miejsce w punkcie a). Skupiliśmy się na wyborze ciekawszych spraw i nowych okoliczności, stanowiących uzupełnienie poprzedniego punktu.

W jednym z postępowań organ zarzucił skarżącemu, że ten pełnił funkcję dyrektora szkoły, wobec czego zmierzał do uzyskania wnioskowanej informacji jedynie do wykorzystania w celu zawodowym. Sąd stwierdził jednak, że skarżący nie nadużywał prawa do informacji, ponieważ oceny takiej nie można oprzeć wyłącznie na okoliczności pełnienia funkcji i domniemaniu organu. Sąd wyjaśnił, że skarżący był nie tylko dyrektorem placówek oświatowych, ale też „każdym”, o kim mowa w art. 2 ust. 2 Ustawy o dostępie do informacji publicznej¹⁹⁰.

Z kolei w sprawie, w której Polska Federacja Związkowa Pracowników Socjalnych i Pomocy Społecznej zwróciła się z uzupełniającym wnioskiem o udostępnienie informacji do miejskiego ośrodka pomocy rodzinie, organ odmówił udzielenia informacji, twierdząc, że skarżąca składała dalsze wnioski pomimo udzielenia informacji, co miało służyć jedynie zaspokojeniu ciekawości członków organizacji oraz stanowić nadużycie prawa (jako podstawę powołano art. 5 Kodeksu cywilnego). Skarżąca stała zaś na stanowisku, że w sprawie nie doszło do nadużywania prawa - gdyby bowiem organ poprzednim pismem w sposób prawidłowy i pełny udzielił właściwej informacji, to nie byłoby konieczne składanie kolejnego wniosku. Sąd nie uwzględnił zarzutu organu i ocenił ten jako gołosłowny¹⁹¹.

W sprawie, która również dotyczyła nieudostępnienia informacji o wynagrodzeniach – chodziło o dyrektora miejskiego ośrodka sportu i rekreacji - sąd nie dostrzegł okoliczności mogących świadczyć o nadużyciu prawa do informacji, jako że każda osoba zawierająca umowę z organem gminy i pobierająca wynagrodzenie ze środków publicznych powinna liczyć się z możliwością udostępniania danych dotyczących tych umów. Sąd uznał, że w takich sytuacjach należy przyznać priorytet prawu do informacji, zważywszy zwłaszcza na to, że w ramach gospodarki rynkowej nie istnieje przymus zawierania umów z podmiotami publicznymi¹⁹². W innej sprawie, w której organem skarżonym był dyrektor miejskiego ośrodka sportu i rekreacji, sąd stanął na stanowisku, że umieszczenie żądanych informacji publicznych w ogólnodostępnym portalu internetowym służyło szerszemu udostępnianiu tych informacji, a w ten sposób odbywało się sprawowanie społecznej kontroli procesu dysponowania majątkiem publicznym. To, że wnioskodawca chciał zainteresować uzyskanymi informacjami szerszy krąg podmiotów, mogło mieć na celu jedynie wzmocnienie wspomnianej społecznej kontroli oraz uruchomienie i prowadzenie debaty publicznej nad kwestiami objętymi zainteresowaniem publicznym. Sąd wykluczył zatem podnoszony przez organ inny cel wnioskowania o udostępnienie informacji¹⁹³.

Innym ciekawym przykładem była sprawa, w której organ stwierdził, że skarżący złożył wniosek wyłącznie w celu prywatnym. Organ bardzo szeroko opisał, że skarżący korzystał bezumownie z lokalu socjalnego znajdującego się w zasobach gminy, posiadając znaczne zadłużenie z uwagi na nieopłacony czynsz oraz doprowadzając lokal do ruiny. Zostało wszczęte wobec niego postępowanie eksmisyjne, a jednocześnie skarżący składał do gminy wnioski o zamianę lokalu socjalnego, powołując się na złe warunki mieszkaniowe. Zdaniem organu skarżący sam przyznał, że w 2022 r. otrzymał informację o liczbie niezasiedlonych lokali w konkretnym budynku i wykorzystał tę informację na potrzeby wniosku o zamianę lokalu. Sąd nie uwzględnił jednak argumentacji organu i stwierdził, że trudno byłoby uznać, że skarżący swoim działaniem próbował wymusić na gminie zamianę lokalu socjalnego na lokal o wyższym standardzie, skoro to sam organ określa zasady, na podstawie których przyznaje bądź dokonuje zamiany wynajmowanych lokali¹⁹⁴.

Istotne zagadnienie pojawiło się w sprawie, w której po pięciu decyzjach organu odwoławczego (dotyczących informacji przetworzonej) organ pierwszej instancji postanowił powołać się dla odmiany na nadużywanie prawa do informacji przez skarżącego, który z „żelazną konsekwencją” złożył w okresie między 2018 a 2023 r. łącznie 1781 wniosków. Zdaniem organu skala tych wniosków stanowiła poważny problem merytoryczny i emocjonalny (przeciążenie pracowników). Wskazano, że gmina liczyła ok. 5 tys. mieszkańców, zaś aparat urzędniczy 27 osób zatrudnionych na sta-

189. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 27 grudnia 2023 r. o sygn. akt II SA/Kr 987/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/533D6A05BF> (uprawomocnił się), wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 4 października 2023 r. o sygn. akt IV SAB/Wr 158/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/20620E2C88>, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 12 stycznia 2024 r. o sygn. akt III SA/Gl 927/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/FD1E29D7D4>

190. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 6 lutego 2024 r. o sygn. akt II SAB/Ol 158/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/6C162438A2>

191. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 26 stycznia 2024 r. o sygn. akt II SA/Łd 858/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/C2AB0E357A> (uprawomocnił się).

192. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. z 21 czerwca 2023 r. o sygn. akt II SAB/Go 48/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/BC-6C75E99B>

193. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 19 maja 2023 r. o sygn. akt IV SAB/Po 44/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/969385897E>

194. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z 17 stycznia 2024 r. o sygn. akt II SAB/Ke 114/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/c/387E6F39E6> (uprawomocnił się).

nowiskach urzędniczych, z czego skarżący zdawał sobie sprawę, zamieszkując w tej gminie. Wobec tego organ przyjął, że celem skarżącego było nękanie, a nierzadko zawieranie komentarzy poniżających pracowników urzędu. Skarżący zwrócił się do sądu ze skargą na przewlekłość postępowania, ale sąd uwzględnił argumenty organu i zasadniczo potwierdził jego stanowisko¹⁹⁵.

Zagadnieniem wielokrotnego uchylania zaskarżanych decyzji przez samorządowe kolegium odwoławcze zajęto się za to w serii innych spraw. Na przykładzie jednej z nich organ odwoławczy odrzucił argument wójta uzasadniający odmowę udostępnienia informacji ze względu na nadużywanie prawa przez wnioskodawcę i zobowiązał go do jej udostępnienia. W sprawę zaangażował się jednak prokurator, dlatego ostatecznie dotarła ona do sądu. Ten przyjął natomiast, że w sprawach z dostępu do informacji publicznej samorządowe kolegium odwoławcze nie może wydawać decyzji reformatoryjnych. Organ odwoławczy powinien być więc uchylić decyzję i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji¹⁹⁶.

Pozostając w obrębie zagadnień proceduralnych warto zauważyć, że w orzecznictwie nieprawomocnym częściej i wyraźniej wyrażano stanowisko, zgodnie z którym argumentu o nadużywaniu prawa do informacji nie można podnosić dopiero w odpowiedzi na skargę, zaś powoływanie się przez organ na nadużywanie prawa do informacji wymaga wydania odmownej decyzji administracyjnej¹⁹⁷. W jednej ze spraw sąd dosadnie wyjaśnił organowi, że jego „wrażenie”, jakoby w kontrolowanej sprawie skorzystanie z prawa do informacji miało służyć nadużywaniu prawa do informacji, zostało podniesione w sposób niestanowczy i dodatkowo dopiero w odpowiedzi na skargę¹⁹⁸.

Wracając do ciekawych przypadków, w kolejnej sprawie pojawił się wątek wyborczy. Organ stwierdził bowiem, że wnioski skarżącej zostały skierowane w celu szykanowania władz gminy przez wyborami samorządowymi. Sąd nie uznał jednak argumentacji organu, wskazując, że skarżąca zawarła proste i zrozumiałe żądanie, wszystkie jej wnioski dotyczyły funkcjonowania organu i nie były dublowane. Sąd podkreślił, że organ musi zaś liczyć się z tym, że jego działalność jest jawna, nawet jeśli efektem udostępnienia informacji byłaby krytyka jego działań. Transparentność działań władzy i prawo do krytyki ich poczynąń (niezależnie od tego, czy zasadna) należy do fundamentów ustroju demokratycznego. Sąd nie uznał również argumentu organu co do możliwości wykorzystania uzyskanej informacji w celach prasowych, jako że prasa ma również zapewniony dostęp do informacji publicznej¹⁹⁹.

Z kolei w innej sprawie, w której organ próbował wykazać, że skarżący usiłował pozyskać informacje na potrzeby prowadzonego postępowania, sąd uznał, że sama okoliczność, że między stronami toczyło się postępowanie, nie mogła automatycznie decydować o celu wnioskowania o udostępnienie informacji. Sąd wskazał istotnie, że przyjęcie takiej wykładni oznaczałoby, że: „każdy podmiot, który prowadzi jakiegokolwiek spór prawny (sądowy) z podmiotem dysponującym informacją publiczną i zobowiązanym do jej udzielania, byłby pozbawiony prawa do informacji publicznej, co uznać należy za niedopuszczalne. W takiej sytuacji każdy podmiot (...) mógłby powoływać się na ów spór prawny (sądowy) z wnioskodawcą i na tej podstawie odmawiać udostępnienia informacji publicznej, wypaczając cel i sens ustawy”²⁰⁰.

W kolejnej sprawie organ tłumaczył, że skarżąca była współniczką posiadającą udziały w spółce deweloperskiej, realizującej inwestycje w Trójmieście i okolicach pod zabudowę mieszkaniową wielorodzinną. Deweloper ten bez powodzenia starał się o uzyskanie warunków przyłączenia do sieci wodno-kanalizacyjnej, a dopiero po powstaniu sporu zaczęto składać wnioski o udostępnienie informacji. Organ przyjął więc, że skarżąca zadawała pytania w interesie dewelopera. Z kolei ze stanowiska skarżącej wynikało, że jej wniosek dotyczył wszystkich mieszkańców, spośród których jedni zostali przyłączeni do sieci wodno-kanalizacyjnej, a drugim takiego przyłączenia odmawiano. Zdaniem skarżącej organ miał monopolistyczną pozycję w gminie i działał według własnego uważania, zatem wniosek miał na celu umożliwienie społecznej kontroli. Sąd nie zgodził się z argumentacją organu, podsumowując, że skarżąca nie nadużyła prawa do informacji²⁰¹.

Warto zwrócić uwagę również na dwie pozornie podobne sprawy, w których sąd zajął przeciwne stanowiska. W pierwszej z nich sąd nie uznał argumentu dotyczącego nadużywania prawa do informacji przez wnioskodawcę działającego w branży energetycznej. Sąd wyjaśnił, że jednym z podstawowych celów działalności organu (Polska Grupa Energetyczna) było zapewnienie ciągłości i niezawodności dostarczania energii, a w obecnej wtedy sytuacji politycznej tym bardziej konieczne było zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego. Żądane informacje były zaś związane z dystry-

195. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 10 stycznia 2024 r. o sygn. akt III SAB/GI 371/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/D15207B1DB>

196. Zob. przykładowo wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z 6 grudnia 2023 r. o sygn. akt II SA/Rz 1518/22: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/74451F2DA5>

197. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 5 grudnia 2023 r. o sygn. akt II SAB/Łd 107/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/O162733A76>, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 23 listopada 2023 r. o sygn. akt II SAB/Kr 191/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/85AA1D8A3E>, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 13 grudnia 2023 r. o sygn. akt IV SAB/Wr 320/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/9E6A51017F>, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 16 listopada 2023 r. o sygn. akt II SAB/Ol 137/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/C1EFB51F54>, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 11 lipca 2023 r. o sygn. akt III SAB/GI 121/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/362C93CB78>.

198. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 22 czerwca 2023 r. o sygn. akt IV SAB/Po 68/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/629740DBC3>

199. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 16 listopada 2023 r. o sygn. akt II SAB/Lu 156/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/414C446979>

200. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 30 czerwca 2023 r. o sygn. akt II SA/Łd 356/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/36785B51E9>

201. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 29 czerwca 2023 r. o sygn. akt III SAB/Gd 94/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/63F5A1928C>

bucją energii, zatem okoliczności dotyczące transformacji energetycznej i bezpieczeństwa energetycznego leżały w interesie nie tylko wnioskodawcy, ale również społeczeństwa. Tym samym wniosek nie dotyczył wyłącznie zaspokojenia indywidualnych potrzeb skarżącej spółki²⁰². W drugim wyroku przyjęto natomiast, że korespondencja między skarżącą a organem jednoznacznie wskazywała, że wniosek został złożony celem uzyskania informacji i dowodów w indywidualnej sprawie, która nie miała nic wspólnego ze sprawą publiczną, ale z trwającym od co najmniej dziesięciu lat sporem odnośnie do prawidłowości realizacji przez organ inwestycji związanej z modernizacją sieci elektroenergetycznej w konkretnej miejscowości²⁰³.

Przykładem sprawy rozstrzygniętej na niekorzyść wnioskodawcy może być również ta, w której sąd stwierdził, że skarżący, będąc stroną postępowania administracyjnego, posiadał dostęp do wszystkich zebranych w toku sprawy dowodów i materiałów. Zdaniem sądu złożenie przez niego żądania dostępu do tychże materiałów na alternatywnej podstawie prawnej wskazywało na możliwość nadużycia prawa²⁰⁴.

W orzecznictwie nieprawomocnym pojawiły się również negatywne rozstrzygnięcia w sprawach z wniosków osób pozbawionych wolności, którym zarzucono nadużywanie prawa do informacji. Na przykładzie jednego z postępowań sąd uznał, że skarżący wysyłał wnioski seryjnie i wykazywał „szczególnie konfrontacyjną postawę” wobec dyrektora aresztu śledczego, używając prawa do informacji rażąco sprzecznie ze społecznie uzasadnionym celem tej instytucji²⁰⁵. Warto zresztą podkreślić przy tej okazji, że spośród przejranych orzeczeń prawomocnych i nieprawomocnych, z których wynikało jasno, że wnioskodawcą były osoby pozbawione wolności, zdecydowana większość z nich zakończyła się dla tych osób niekorzystnie²⁰⁶. Jeśli chodzi zaś o dowody służące sądowi do oceny motywów działań skarżącego, to w jednej ze spraw skarżony organ domagał się przeprowadzenia dowodu z dokumentów zgromadzonych w aktach trzech innych postępowań sądowoadministracyjnych²⁰⁷.

Chcąc zamknąć przegląd pozytywnym przykładem, warto wspomnieć o sprawie, w której sąd nie dał przekonać się argumentom organu, zgodnie z którymi analizowany wniosek był jednym z trzech, które wpłynęły do organu w ciągu kilku dni, a ponadto zostały one złożone w okresie świątecznym, gdy pracownicy organu mieli dużo obowiązków lub wiele osób przebywało na urloпах wypoczynkowych. Sąd stwierdził, że okoliczności te nie miały znaczenia w kontekście zaistnienia beczynności oraz jej charakteru. Obowiązkiem organu było zorganizowanie pracy tak, żeby być w stanie procedować wnioski w ustawowych terminach²⁰⁸.

Podsumowanie

Dotychczasowe rozważania można podsumować następująco:

- 1) Na potrzeby opracowania dokonano przeglądu ok. 285 orzeczeń sądów administracyjnych nawiązujących do „nadużycia” i „nadużywania” prawa do informacji, opublikowanych w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych. Przegląd objął orzeczenia prawomocne i nieprawomocne wydane w 2023 r. (w przypadku orzeczeń nieprawomocnych także w styczniu i lutym 2024 r.).
- 2) Ze względu na anonimizację orzeczeń, z przeważającą ich częścią nie wynikało jasno, kim była osoba skarżąca (poza tym, że była to osoba fizyczna). Pozostałe identyfikowalne przypadki dotyczyły spraw z wniosków organizacji społecznych, osób prowadzących działalność gospodarczą i spółek, osób pozbawionych wolności, radnych, związków zawodowych, osób reprezentujących środowisko naukowo-badawcze, nauczycielek i nauczycieli oraz dziennikarek i dziennikarzy.
- 3) Wśród zaskarżanych instytucji wyraźnie identyfikowalną grupę stanowiły organy jednostek samorządu terytorialnego, rzadziej zaś samorządowe jednostki organizacyjne, spółki komunalne, sądy i prokuratury czy organy policji. Największą grupę stanowiła natomiast kategoria potraktowana przez nas jako „inne” podmioty zobowiązane, obejmująca różnego rodzaju placówki niepubliczne, instytucje kultury i sportu, instytucje sanitarne i ochrony środowiska, organy

202. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 17 maja 2023 r. o sygn. akt II SAB/Lu 54/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/A3C543FAD8>

203. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 25 kwietnia 2023 r. o sygn. akt II SAB/Lu 22/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/6ACC1A1684>

204. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 10 maja 2023 r. o sygn. akt III SAB/GI 50/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/16C46FA557>

205. Zob. przykładowo wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 13 lipca 2023 r. o sygn. akt III SAB/Gd 20/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/63025357BC>

206. Wyjątkiem jest wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 grudnia 2023 r. o sygn. akt III OSK 974/22: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/B0639CB567>

207. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 12 stycznia 2023 r. o sygn. akt III SA/GI 927/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/FD1E29D7D4>

208. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 18 stycznia 2024 r. o sygn. akt II SAB/Ld 115/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/F0C21495D5>

służby więziennej oraz niektóre organy państwowe (np. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad).

4) W orzeczeniach prawomocnych zarzut nadużywania prawa do informacji pojawiał się najczęściej (choć z niewielką przewagą) jako zarzut bądź argument podnoszony na etapie postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym. Niewiele rzadziej na nadużywanie powoływały się organy, ale zagadnienia tego nie podejmował dalej sąd. W ok. 21% orzeczeń zarzut nadużywania pojawiał się zarówno w opisie stanu faktycznego (podnosił go organ), jak i w uzasadnieniu orzeczenia (odnosił się do niego sąd). W 13 sprawach o nadużywaniu wspominał wyłącznie sąd. Inne przypadki dotyczyły nadużywania podnoszonego w kontekście wniosków o prawo pomocy, wymierzenia grzywny za nieprzekazanie skargi do sądu, zwrotu kosztów zastępstwa procesowego czy wniosku o wyłączenie sędziego.

5) W orzeczeniach nieprawomocnych nadużywanie prawa do informacji pojawiało się najczęściej zarówno w opisie stanu faktycznego sprawy, jak i w uzasadnieniu orzeczenia (62% spraw). W pozostałym zakresie do zestawienia doszły także przypadki ponownej oceny sprawy, która przeszła już wcześniej postępowanie sądownoadministracyjne i wróciła do sądu pierwszej instancji.

6) Zarzuty bądź argumenty podmiotów zobowiązanych w sprawie nadużywania prawa do informacji formułowano na różnych etapach postępowania - od samego początku (w odpowiedzi na wniosek), na etapie odpowiedzi na skargę, w zarzutach skargi kasacyjnej albo w jej uzasadnieniu, w kolejnym etapie postępowania (gdy sprawa przeszła już całe postępowanie sądownoadministracyjne i ponownie wróciła do sądu). Niektóre organy powoływały się na nadużywanie jako główną przesłankę ograniczającą dostęp do informacji publicznej, inne zaś traktowały nadużywanie jako argument przedstawiany „z ostrożności” lub „na marginesie”.

7) Z orzecznictwa nie wynikało jasno, w jaki sposób należy traktować przesłankę nadużywania prawa do informacji (jako ograniczenie odnoszące się do przepisów materialnych czy postępowania) oraz jak przebiega ścieżka postępowania w sprawie nieudostępnienia informacji ze względu na nadużywanie. W orzecznictwie pojawiały się różnorodne stanowiska, w tym że wniosek stanowiący nadużycie w ogóle nie jest wnioskiem o udostępnienie informacji, że nadużywanie wywodzi się z przepisu dotyczącego informacji przetworzonej, ale jego zastosowanie nie wymaga wydania decyzji administracyjnej oraz że zarzut skargi kasacyjnej w sprawie nadużywania należy oprzeć o naruszenie przepisów postępowania. W orzecznictwie nieprawomocnym silniej akcentowano, że posłużenie się przesłanką nadużywania prawa do informacji wymaga wydania decyzji administracyjnej.

8) Orzecznictwo nie było również jednolite co do postawienia granicy, po przekroczeniu której zarzut nadużywania nie może zostać „wtrącony” do sprawy przez organ. Regularnie jednak pojawiało się stanowisko, zgodnie z którym powołanie się na nadużywanie prawa do informacji na etapie odpowiedzi na skargę należy traktować jako nieskuteczne. Zdarzały się również przypadki, w których nie uwzględniano tego zarzutu w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, gdy nadużywanie w ogóle nie było przedmiotem postępowania przed sądem pierwszej instancji.

9) Przegląd orzeczeń pokazał, że sądy oceniały nadużywanie przede wszystkim w kontekście intensywności działań wnioskodawcy (w tym działań rozumianych szeroko, czyli nieograniczonych do toczącego się postępowania), do wykonywania prawa do informacji w celach osobistych, na potrzeby prowadzenia innych postępowań czy w celu utrudnienia funkcjonowania podmiotu zobowiązanego. Niejednokrotnie wiązano nadużywanie ze sprawami o udostępnienie informacji przetworzonej oraz z pojęciem „interesu indywidualnego”, powstałego również na skutek działalności orzeczniczej sądów. W niektórych przypadkach przyjęcie, że osoba zwracająca się z wnioskiem nadużywała prawa do informacji, pociągnęło za sobą złagodzenie odpowiedzialności organu za niewykonywanie swoich obowiązków. Przykładowo mogło to doprowadzić do stwierdzenia bezczynności bez rażącego naruszenia prawa.

10) Nadużywanie było stosowane przez sądy w sposób dowolny w tym sensie, że niejednokrotnie zbliżone okoliczności i kryteria prowadziły składy orzekające do odmiennych wniosków. Na ogół z opisów spraw nie wynikało, żeby sądy sięgały po inne dowody z dokumentów niż te, które przedstawił organ w odpowiedzi na skargę oraz załącznikach do tej odpowiedzi. Sądy raczej nie uwzględniały uzupełniających dowodów z dokumentów, choć w jednej sprawie uwzględniono taki wniosek płynący ze strony skarżącego.

11) Wydaje się, że sądy nie przychylały się do tych stanowisk organów, które były bardzo ogólne oraz oparte na przypuszczeniach. Zdarzały się jednak przypadki, w których uznając nadużywanie, po prostu powtórzono argumentację organu albo potwierdzono nadużywanie bez szerszego odniesienia się do okoliczności danej sprawy. Z przeglądanych wyroków nie wynika również, żeby sądy analizowały aktywność wnioskodawców w kontekście reagowania na nie przez organy (np. nie sprawdzano, czy wzrost liczby składanych pism nie wynikał przypadkiem z nieprawidłowego ich realizowania przez organy).

4. NADUŻYWANIE PRAWA DO INFORMACJI NA PRZYKŁADZIE PORADNICTWA SIECI OBYWATELSKIEJ WATCHDOG POLSKA

Wprowadzenie

Poniższe sprawy i zagregowane dane zgromadziliśmy poprzez analizę zgłoszeń, które spłynęły do poradni prawnej Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska²⁰⁹. Prowadzimy bezpłatne poradnictwo prawne od 2007 r. (poradnia internetowa działa od połowy 2015 r.), zajmując się przede wszystkim sprawami z zakresu prawa do informacji. Pomagamy też w sprawach skarg, wniosków i petycji oraz dotyczących funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego. Udzielamy wsparcia każdej osobie zainteresowanej sprawami publicznymi, w tym dziennikarcom i dziennikarzom, organizacjom społecznym oraz radnym.

Poszukiwaliśmy spraw, posługując się hasłami „nadużycie” oraz „nadużywanie”. Materiał zgromadziliśmy 15 lutego 2024 r., ale ostatnie zmiany wprowadziliśmy 20 marca 2024 r. - ostatecznie wyniki odzwierciedlają więc stan na 20 marca 2024 r. i dotyczą przypadków zarejestrowanych od 2018 r. W wyniku tak przeprowadzonej analizy udało nam się wyodrębnić 75 spraw związanych z nadużywaniem prawa do informacji.

Zwracamy jednak uwagę, że liczby znalezionych przez nas przypadków nie należy utożsamiać z całkowitą liczbą spraw, w których pojawił się wątek nadużywania, a w których pomagaliśmy. W związku z przyjętą metodą przeglądu oraz ograniczeniami wewnętrznymi naszych wyszukiwarek, nie sposób było wyodrębnić choćby takich spraw, w których zarzut nadużycia prawa pojawił się dopiero na dalszym etapie postępowania czy jako argument dodatkowy, niebędący głównym powodem nieudostępnienia informacji. Niektóre sprawy zostały usunięte także ze względu na przyjęty okres przechowywania danych osobowych. Wreszcie o innych przypadkach dowiadywaliśmy się udzielając porad telefonicznych, podczas szkoleń czy spotkań lokalnych.

Na 75 znalezionych spraw, w 36 wydano decyzję administracyjną o odmowie udostępnienia informacji, zaś w 35 doszło do bezczynności organu, a więc proporcje są niemal równe. W 63 sprawach zarzut nadużywania prawa do informacji podniesiono bardzo wcześnie, bo już na etapie odpowiedzi na wniosek. Tylko w 29 sprawach problem nadużycia był jedyną przyczyną nieudostępnienia informacji, podczas gdy w 41 sprawach pojawiły się też inne przesłanki wyłączające i ograniczające. Może to świadczyć o pewnej wstrzemięźliwości organów w stosowaniu tej przesłanki lub o potrzebie „podparcia się” innym ograniczeniem prawa do informacji.

Wreszcie rozumienie pojęcia nadużywania czy nadużycia prawa do informacji było bardzo różnorodne. Staraliśmy się wyróżnić najbardziej typowe wyjaśnienia tego terminu, co było jednak kłopotliwe, ponieważ organy często interpretowały nadużycie w bardzo szeroki sposób. Najczęściej (25 spraw) nadużycie prawa do informacji miało polegać na pytaniu we własnym interesie, a nie w trosce o dobro publiczne. Często też zarzut nadużycia był związany ze składaniem zbyt dużej liczby wniosków.

Chcąc zilustrować problemy związane z nadużyciem prawa do informacji oraz pokazać, jak to pojęcie może wpływać na dostęp do informacji w praktyce, wybraliśmy kilka spraw i przygotowaliśmy szczegółowy opis ich przebiegu oraz rozstrzygnięcia.

Spośród opisanych przypadków, dwa pierwsze dotyczą tego samego wnioskodawcy i adresata wniosku (gmina). Przebieg obu spraw pozwala na przedstawienie ewolucji rozumienia pojęcia nadużycia prawa przez urząd, a także pokazania, jak to pojęcie wpasowuje się w sytuację przedłużającego się w gminie konfliktu na linii lokalny aktywista - organ. Kolejna sprawa jest z kolei o tyle odmienna, że wnioskodawczynią była radna rady gminy, której zarzucono nadużywanie prawa do informacji. Trzy kolejne przypadki dotyczą wniosków dziennikarek i dziennikarzy, dla których prawo do informacji jest podstawowym narzędziem pracy, a którym zarzucono nadużycie prawa.

Należy zaznaczyć, że we wszystkich wybranych sprawach, które opisaliśmy, to zgłaszającym się do nas osobom zarzucono nadużycie prawa do informacji, a my udzieliliśmy tym osobom wsparcia. Polegało ono na wsparciu merytorycznym (np. pomoc w przygotowaniu pism w postępowaniu sądowoadministracyjnym), a w niektórych przypadkach także na przystąpieniu organizacji do sprawy przed sądem administracyjnym²¹⁰. O ile więc w analizie pokazujemy różne stanowiska w sposób bezstronny, o tyle w przypadku opisu przypadków z poradni stowarzyszenia, nasze stanowisko jest siłą rzeczy jasno określone. Poniżej prezentujemy więc opis przypadków, ale również nasz pogląd na problem nadużycia prawa do informacji, wynikający z przyjętych wartości i oparty na naszym doświadczeniu.

209. <https://porady.siecobywatelska.pl/> (dostęp: 17.06.2024 r.)

210. Na zasadach określonych w art. 33 § 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

a) Opis spraw lokalnego aktywisty

Przypadek pierwszy: czy nadużycie prawa do informacji wymaga jej przetworzenia?

Jedną z obaw, związanych z problemem nadużywania prawa do informacji, jest paraliż funkcjonowania organów i innych instytucji publicznych, obowiązanych do udostępniania informacji, ze względu na nadmierną liczbę wniosków składanych przez uciążliwych wnioskodawców. Niekiedy przedmiotem tego zastrzeżenia jest nie tylko liczba wniosków, ale też ich skomplikowanie związane z liczbą zadawanych pytań - i wydaje się, że w obu przypadkach mowa o tej samej obawie.

W opisywanej sprawie podstawowym przedmiotem sporu nie było to, czy sama wnioskowana informacja stanowiła informację podlegającą udostępnieniu, a to, czy wnioskodawca nie nadużył prawa w sprawie - właśnie ze względu na liczbę i obszerność składanych wniosków.

Sprawę zainicjował wniosek złożony w lipcu 2022 r. Została ona rozstrzygnięta wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 12 września 2023 r. o sygn. akt III SAB/GI 125/23²¹¹.

Równocześnie w innym postępowaniu zainicjowanym przez skarżącego, o *de facto* tożsamym stanie faktycznym, zapadło zupełnie inne rozstrzygnięcie w wyroku tego samego Sądu z 10 stycznia 2024 r. o sygn. akt III SAB/GI 371/23. W niniejszej sprawie toczy się postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym ze skargi kasacyjnej złożonej przez skarżącego.

Okoliczności sprawy

Wnioskodawcą w niniejszej sprawie był aktywista społeczny, zaangażowany w pozyskiwanie informacji o funkcjonowaniu lokalnej społeczności od co najmniej 2018 r., wielokrotnie składający wnioski o udostępnienie informacji publicznej, najczęściej do urzędu gminy. W momencie inicjowania sprawy jego działalność była już znana urzędowi.

Przedmiotem wniosku był skan prowadzonego przez urząd rejestru umów z lipca 2021 r., a także skany zawartych w lipcu 2021 r. umów, których stroną była gmina. Podobnie jak w innych sprawach tego wnioskodawcy, adresatem wniosku był wójt gminy.

Choć na moment składania wniosku prowadzenie rejestru umów przez gminy nie było obowiązkowe, tak nic nie stało na przeszkodzie, aby organy gminy podjęły decyzję o jego prowadzeniu. Co więcej, zgodnie z jednomyślnym stanowiskiem judykatury taki rejestr stanowiłby informację publiczną. Podobnie jednogłośnie przyjmuje się, że umowy zawierane przez jednostki samorządu terytorialnego stanowią informację publiczną, jako informacja o majątku publicznym (art. 6 ust. 1 pkt 5 Ustawy o dostępie do informacji publicznej). Jak zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wlkp.:

„Przez sam fakt zawarcia takiej umowy z podmiotem publicznym osoba fizyczna pozbawia się częściowo prawa do prywatności. Jeśli zatem umowa cywilnoprawna dotyczy wydatkowania publicznych środków, to osoba zawierająca taką umowę, powinna mieć świadomość, że w takiej sytuacji jej imię i nazwisko mogą zostać ujawnione”²¹².

Na gruncie sprawy organ podnosił kwestię, że przedmiotem wniosku miałyby być informacja przetworzona. Jako że ta problematyka wykracza poza zakres niniejszego opracowania, należy przypomnieć, że dostęp do informacji przetworzonej przysługuje w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego (art. 3 ust. 1 pkt 1 Ustawy o dostępie do informacji publicznej). Ustawa nie definiuje informacji przetworzonej; sądy administracyjne wskazują, że informacja przetworzona to taka, która nie istnieje w momencie składania wniosku, i musi zostać wytworzona przez adresata wniosku na podstawie posiadanych danych, często poprzez pracę twórczą jakiegoś rodzaju (analizy, ekstrakcje, badania itd.)²¹³. Z kolei spełnienie przesłanki szczególnie istotnego interesu publicznego polega na wyjaśnieniu, że wnioskodawca ma indywidualne i realne możliwości wykorzystania wnioskowanej informacji w sposób, który przyniesie korzyść dla życia publicznego²¹⁴.

Na każdym jednak etapie organ podkreślał też, że w jego ocenie działania wnioskodawcy noszą znamiona nadużycia prawa. Ostatecznie organ zrezygnował z powoływania się na pojęcie informacji przetworzonej w ogóle, i zamiast tego skupił na zarzucie nadużycia prawa do informacji przez wnioskodawcę.

211. <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/A3F7CFC280>

212. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z 4 kwietnia 2018 r. o sygn. akt II SAB/Go 3/18: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/7B85765A89>

213. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 listopada 2023 r. o sygn. akt III OSK 2677/21: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/6ADF789095>

214. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 marca 2023 r. o sygn. akt III OSK 1167/22: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/06E9E12903>

Postępowanie administracyjne

Postępowanie administracyjne w sprawie miało dość długi i skomplikowany przebieg.

Sprawę rozpoczął wniosek o udostępnienie informacji, złożony przez wnioskodawcę. W odpowiedzi, wójt gminy poinformował wnioskodawcę pismem, że wnioskowana informacja ma charakter informacji publicznej przetworzonej, i wezwał go do wykazania szczególnej istotności dla interesu publicznego.

Już na tym etapie organ zarzucił wnioskodawcy nadużycie prawa do informacji. Organ powołał się na stanowisko wyrażone przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 18 czerwca 2020 r. o sygn. akt I OSK 2306/19, w którym wskazano, że rolą art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej (informacja przetworzona) jest m.in. zapobieżenie sytuacjom, w którym organ nie może *de facto* wykonywać swoich ustawowych zadań, ze względu na konieczność udzielania odpowiedzi na wnioski o udostępnienie informacji. Organ podkreślił, że w jego ocenie należy mieć na względzie częstotliwość i liczbę składanych przez wnioskodawcę wniosków, a także jego „postawę”, która może świadczyć o nadużywaniu. Organ wydłużył także termin udostępnienia informacji na podstawie art. 13 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Wnioskodawca odniósł się do pisma organu i poinformował, że w jego ocenie przedmiotem wniosku jest informacja publiczna prosta. Wnioskodawca powołał się na szereg decyzji samorządowego kolegium odwoławczego, które uchyliło decyzje wójta, a w ramach których odmawiał on udostępnienia informacji publicznej w zakresie rejestru umów, ze względu na konieczność przetworzenia informacji. W ramach tego samego pisma wnioskodawca wezwał do udostępnienia wnioskowanej informacji.

Po upływie wydłużonego terminu, organ wydał decyzję, na mocy której odmówił udostępnienia informacji ze względu na jej przetworzony charakter i niewykazanie przez wnioskodawcę, że spełnił przesłankę z art. 3 ust. 1 pkt 1 Ustawy o dostępie do informacji publicznej. Poza argumentami odnoszącymi się do konieczności przetworzenia informacji, organ podniósł też, że jego zdaniem wnioskodawca nadużywa prawa do informacji. Organ wskazał, że wnioskodawca złożył w okresie od stycznia 2021 r. do września 2022 r. co najmniej 138 wniosków, co sumarycznie kreuje obowiązek przetworzenia informacji po stronie organu. Organ wyraził także podejrzenie, że wnioskodawca może być autorem innych wniosków, składanych z innych adresów e-mail. Zdaniem organu, wnioskodawca uczynił sobie z prawa do informacji narzędzie zakłócania pracy Urzędu, a także nękania urzędników. Organ wskazał także, że wnioskodawca publikuje na portalach społecznościowych „złośliwe i niestosowne” komentarze względem organu. Zdaniem organu wszystkie te okoliczności świadczą o tym, że wnioskodawca nadużywa prawa, a takiemu działaniu nie przysługuje ochrona.

Wnioskodawca odwołał się od tej decyzji, powołując się m.in. na art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i zarzucając organowi dyskryminację. Organ w szczególności ponownie przywołał poprzednie decyzje samorządowego kolegium odwoławczego, których wytyczne zdaniem wnioskodawcy organ lekceważy, a także zakwestionował ustalenia organu w zakresie ilości czynności niezbędnych do realizacji wniosku.

Samorządowe kolegium odwoławcze uchyliło skarżoną decyzję w całości i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia. Stwierdziło, że organ nie zbadał odpowiednio, czy w istocie na gruncie sprawy dochodzi do konieczności przetworzenia, a jeśli tak, to w odniesieniu do których pytań wniosku, i wyraziło pogląd, że jeśli w gminie jest prowadzony rejestr umów, to podlega on udostępnieniu i nie może być uznany za informację przetworzoną.

Kolegium odniosło się także do rozważań organu w zakresie problemu nadużycia prawa do informacji, wskazując, że w sytuacji, gdy wniosek dotyczy indywidualnej sprawy wnioskodawcy, powinien on być traktowany jako odnoszący się do informacji publicznej. Zdaniem samorządowego kolegium odwoławczego tak powinien postąpić organ, jeśli czuje się „nękany” przez wnioskodawcę.

Następnie organ ponownie wezwał wnioskodawcę do wykazania, że uzyskanie wnioskowanej informacji jest szczególnie istotne dla interesu publicznego. Organ w dużej mierze powtórzył swoje argumenty odnośnie nadużycia prawa do informacji w ramach wezwania. Wnioskodawca w odpowiedzi podtrzymał stanowisko, że przedmiotem wniosku jest informacja prosta.

Organ ponownie odmówił udostępnienia informacji ze względu na konieczność przetworzenia. Organ wskazał, że wnioskodawca nie wykazał szczególnej istotności dla interesu publicznego w przetworzeniu informacji. Organ ponownie też zarzucił wnioskodawcy nadużycie prawa do informacji, o którym miała świadczyć liczba i częstotliwość składanych wniosków, a także negatywne komentarze wnioskodawcy w mediach społecznościowych. Zdaniem organu celem wniosków składanych przez wnioskodawcę miała być dezorganizacja urzędu.

Wnioskodawca ponownie odwołał się od decyzji organu, przedstawiając zasadniczo zbieżną argumentację z tą zawartą w poprzednim odwołaniu.

Kolegium ponownie uchyliło decyzję organu i przekazało sprawę do ponownego rozpoznania, przedstawiając podobną argumentację. Organ odwoławczy wskazał, że tylko znaczny nakład pracy koniecznej do realizacji wniosku może być podstawą do rozważań, że na gruncie sprawy dochodzi do przetworzenia informacji. Wskazano także, że inne wnioski wnioskodawcy, nawet liczne, nie mogą stanowić przesłanki odmowy. W szczególności wyrażono pogląd, że niedopuszczalne jest odmienne traktowanie wniosków w zależności od tego, czy dany wnioskodawca wnioskuje dużo czy mało; innymi słowy - niedopuszczalne jest „karanie” decyzjami odmownymi aktywnych wnioskodawców i odgórne przyjęcie, że ich wnioski automatycznie pociągają za sobą konieczność przetworzenia informacji. Samorządowe kolegium odwoławcze powtórzyło pogląd, że w sytuacji, gdy zdaniem organu dochodzi od nadużycia prawa do informacji, należy uznać, że wniosek w ogóle nie dotyczy informacji publicznej, zamiast wydawać decyzję odmowną. Kolegium pouczyło też o możliwości złożenia skargi na przewlekłość postępowania w sytuacji, gdyby organ ponownie wezwał wnioskodawcę do wykazania szczególnej istotności dla interesu publicznego w przetworzeniu informacji.

Po ww. decyzji organ zwykłym pismem poinformował wnioskodawcę, że ze względu na nadużywanie przez niego prawa do informacji, wniosek złożony w sprawie nie może być traktowany jako wniosek o udostępnienie informacji publicznej (a tym samym żądana informacja nie zostanie udostępniona). W ramach pisma organ po raz kolejny przedstawił wzmiankowane już okoliczności, które jego zdaniem świadczą o nadużyciu prawa do informacji przez wnioskodawcę.

Postępowanie sądowoadministracyjne

W marcu 2023 r. wnioskodawca złożył skargę na przewlekłość postępowania wójta w przedmiocie rozpatrywania jego wniosku o udostępnienie informacji z lipca 2022 r. Wnioskodawca w szczególności domagał się stwierdzenia, że doszło do przewlekłości prowadzenia postępowania z rażącym naruszeniem prawa i zobowiązania organu do rozpatrzenia wniosku.

W ramach skargi wnioskodawca podkreślił szczególny charakter prawa do informacji jako prawa człowieka, gwarantowanego nie tylko Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, ale także ratyfikowanymi aktami prawa międzynarodowego. Wnioskodawca wskazał, że wątpliwości odnoszące się do konstytucyjnych praw i wolności powinny być rozpatrywane z poszanowaniem reguły *in dubio pro libertate*, czyli na rzecz gwarantowanych praw.

Odnosząc się do postępowania organu, wnioskodawca zarzucił mu świadome lekceważenie wytycznych organu odwoławczego i podejmowanie działań, które nie prowadzą do załatwienia sprawy, a mają na celu jedynie bezpodstawne przedłużanie postępowania. Odnosząc się do kwestii nadużycia prawa do informacji, wnioskodawca wskazał, że organ niepotrzebnie czyni przedmiotem rozważań jego zachowanie jako wnioskodawcy, zamiast skupić się na rozstrzygnięciu sprawy zainicjowanej wnioskiem. W rezultacie, działania organu prowadzą do bezprawnego ograniczenia jawności umów, o których mowa we wniosku.

W ramach odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie. Organ stwierdził, że skarżący (wnioskodawca) pomija istotę sprawy, skupiając się na przewlekłości postępowania. Zdaniem organu istotą sprawy jest liczba i częstotliwość składanych przez skarżącego wniosków, już od dłuższego czasu, do urzędu. Organ wyjaśnił, że z tego właśnie powodu usiłował ograniczyć możliwość składania wniosków, które miały na celu dezorganizację pracy organu i nękanie jego pracowników, za prawną podstawę takiego ograniczenia biorąc kategorię informacji publicznej przetworzonej. Organ stanął także na stanowisku, że w istocie spełnił wytyczne samorządowego kolegium odwoławczego, odnoszące się do tego, że w sytuacji nadużycia prawa do informacji należy poinformować o tej okoliczności wnioskodawcę zwykłym pismem.

Wnioskodawca odniósł się do odpowiedzi na skargę własnym pismem. W ramach repliki wskazał, że zgodnie z art. 2 ust. 2 Ustawy o dostępie do informacji publicznej, od osoby wykonującej prawo do informacji nie wolno żądać wykazania interesu faktycznego lub prawnego. Tym samym jego intencje jako wnioskodawcy są bez znaczenia, a organ nie ma prawa wykorzystywać procedury udostępniania informacji publicznej jako narzędzia „dyscyplinowania” wnioskodawcy, którego działań nie aprobeuje. Wnioskodawca wskazał, że liczba złożonych przez niego wniosków nie ma znaczenia w sprawie, ale mimo to podkreślił, że wynika ona z tego, że w jego ocenie organ nie publikuje dostatecznej ilości informacji w Biuletynie Informacji Publicznej, a ponadto „rutynowo” wydaje decyzje odmowne. W rezultacie wnioskodawca, jako osoba zainteresowana sprawami gminy, nie ma innego wyjścia, niż składanie kolejnych wniosków o udostępnienie informacji.

Do postępowania przystąpiło stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska, popierając stanowisko przedstawione przez skarżącego. W ramach przystąpienia stowarzyszenie podkreśliło, że ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności mogą być dokonywane tylko w ramach ustawy, a żaden przepis ustawowy nie przewiduje ograniczenia prawa do informacji ze względu na nadużycie tego prawa. Zdaniem stowarzyszenia, działanie organu w sprawie jest nie do pogodzenia ze standardami demokratycznego państwa prawa.

Wyrokiem z 12 września 2023 r. o sygn. akt III SAB/GI 125/23 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach uwzględnił skargę, stwierdzając, że wójt gminy dopuścił się przewlekłości postępowania z rażącym naruszeniem prawa. W ramach uzasadnienia Sąd stwierdził, że dołączone do akt sprawy dokumenty nie zawierają żadnej z decyzji, do których odwoływał się zarówno skarżący, jak i organ, przez co sąd nie może ocenić zasadności działań podejmowanych przez organ. Z kolei samo zestawienie dat w postępowaniu prowadzi do prostego wniosku, że zostało ono prowadzone w sposób przewlekły.

Sąd zauważył też, że jeśli organ pierwotnie twierdził, że przedmiotem żądania jest informacja przetworzona w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1 Ustawy o dostępie do informacji publicznej, i wydawał w jej przedmiocie dwukrotnie decyzję administracyjną, to niezrozumiałe jest stanowisko wyrażone w piśmie z lutego, w którym informuje wnioskodawcę, że jego działanie stanowi nadużycie prawa. Jeśli, zdaniem sądu, skala żądań skarżącego jest tak znaczna, to organ powinien był od początku procedować w oparciu o te argumenty. Wynikły „dualizm trybu procedowania” oraz brak możliwości odniesienia się przez sąd do decyzji samorządowego kolegium odwoławczego potwierdza zasadność skargi.

Orzeczenie w analogicznej sprawie

Powyższy wyrok nie odnosi się zasadniczo do problemu nadużywania, mimo że ta właśnie kwestia jest przedmiotem sporu między wnioskodawcą a organem. Choć sąd orzeka o przewlekłości postępowania, to wprost stwierdza, że opierał się przede wszystkim na zestawieniu dat, ze względu na niedopatrzanie organu, polegające na niezłączeniu istotnych dla sprawy decyzji samorządowego kolegium odwoławczego. Tym samym rozstrzygnięcie sądu „rozbija się” głównie o formalności. Co więcej, sąd pośrednio przyznaje słuszność organowi, stwierdzając, że ten powinien był oprzeć swoją argumentację na zarzucie nadużycia prawa do informacji od samego początku.

Samodzielnie, nie korzystając z pomocy naszego poradnictwa, a zamiast tego opierając się na dostarczonych przez nas wzorach pism, wnioskodawca w sprawie złożył analogiczną skargę, dotyczącą innego swojego wniosku. Wniosek był sformułowany w sposób identyczny, ale dotyczył informacji obejmującej inny miesiąc. Także w tej sprawie doszło do wielokrotnego uchylania decyzji administracyjnych wójta (uchylonych decyzji było aż 5), aż ostatecznie organ poinformował wnioskodawcę, że ze względu na nadużywanie przez niego prawa do informacji, jego wniosek nie będzie traktowany jako wniosek o udostępnienie informacji publicznej, a wnioskowana informacja nie zostanie mu udostępniona.

Wnioskodawca zaskarżył przewlekłość postępowania organu, posługując się opisywanymi już argumentami, z uwagi na podobieństwo stanów faktycznych spraw. Biorąc pod uwagę ich zbieżność, warto przeanalizować także rozstrzygnięcie tego przypadku.

Wyrokiem z 10 stycznia 2024 r. o sygn. akt III SAB/GI 371/23 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach oddalił skargę. W ramach uzasadnienia Sąd wyjaśnił, że nie jest sporne w sprawie, że wójt gminy jest podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji, a także że kryterium decydującym o tym, czy dana informacja ma charakter informacji publicznej, jest jej treść (kryterium przedmiotowe). Jeśli informacja, o którą ubiega się wnioskodawca, nie ma charakteru informacji publicznej, to organ powinien poinformować o tym wnioskodawcę zwykłym pismem, co pozwala na skuteczne uchylene się od zarzutu beczynności.

Sąd wskazał, że przewlekłość organu na gruncie sprawy miała charakter historyczny, i tym samym nie podlega ocenie sądu administracyjnego²¹⁵. Odnosząc się zaś do kwestii nadużycia prawa do informacji, Sąd stwierdził:

„(...) nadużycie prawa 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 publicznej i innych organów władzy publicznej (zob. wyrok NSA z 23 listopada 2016 r., sygn. akt I OSK 1601/15). Nadużycie to wynikać może z takich okoliczności 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 beczynności w sprawie. Również sposób wysłania wiadomości w sprawie może wskazywać, że wnioskodawca nie wykluczał możliwości zakwalifikowania jej jako SPAM, czego skutkami byłby obciążony organ (por. postanowienie NSA z 3 listopada 2015 r., sygn. akt I OSK 1940/15), a nawet liczył się z możliwością wykorzystania tego faktu w postępowaniu sądowym. Takie postępowanie, mające cechy nadużycia prawa do informacji, nie może być zaakceptowane i zasługiwać na ochronę prawną ze strony sądu tym bardziej, że prowadzi do zagrożenia konstytucyjnego (art. 61 ust. 1 Konstytucji RP) prawa dostępu do informacji tych osób, które chcą go zrealizować zgodnie z jego istotą”.

Zdaniem sądu, nawet informacja kwalifikowana jako publiczna nie powinna być udzielana wnioskodawcy, jeśli cel wniosku jest nie do pogodzenia z celami ustawy. Sąd przychylił się do stanowiska organu w zakresie tego, że liczba

215. W tym przedmiocie Naczelny Sąd Administracyjny podjął stosowne uchwały: z 7 marca 2022 r. o sygn. akt II OPS 1/21 oraz z 22 czerwca 2020 r. o sygn. akt II OPS 5/19.

wniosków, ich wielowątkowość i fakt, że odnoszą się do praktycznie wszystkich obszarów działalności gminy, świadczy o tym, że wnioskodawca dopuścił się nadużycia prawa. Tym samym wniosek nie mógł być załatwiony w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej, bowiem stanowił nadużycie prawa, a organ prawidłowo rozstrzygnął sprawę.

Od niniejszego wyroku skarżący złożył skargę kasacyjną, zarzucając wyrokowi naruszenie szeregu przepisów, m.in. art. 7, art. 31 ust. 3, art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Skarżący wskazał, że niedopuszczalne jest dokonywanie przez organy oceny intencji wnioskodawcy, który domaga się udostępnienia informacji publicznej; samo bowiem uznanie, że dana informacja ma charakter informacji publicznej, kreuje obowiązek udostępnienia takiej informacji - wbrew stanowisku Sądu. Ustawodawca, zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 Ustawy o dostępie do informacji publicznej, zawęził obowiązek wykazywania jakiegokolwiek interesu publicznego przy wnioskowaniu o udostępnienie informacji tylko do informacji publicznej przetworzonej. Niezależnie od powyższego, brak podstawy ustawowej, jak zauważa skarżący, czyni bezprawnym ograniczenie prawa do informacji ze względu na nadużycie tego prawa.

Uwagi końcowe

Na gruncie niniejszej sprawy, źródłem zarzutu nadużycia prawa do informacji była przede wszystkim liczba i częstotliwość wniosków składanych przez wnioskodawcę, a także jego ogólny stosunek do urzędu i jego pracowników. Zdaniem organu, składane wnioski prowadziły do dezorganizacji urzędu i miały charakter nękania. Organ, aby przeciwdziałać „zalewowi” wniosków, wykorzystywał instytucję informacji przetworzonej. Gdy ta strategia zawiodła, organ uznał, że w sytuacji nadużycia prawa do informacji należy poinformować o tym fakcie wnioskodawcę zwykłym pismem.

Sąd administracyjny, co prawda na gruncie innego postępowania (choć o analogicznym stanie faktycznym), ale przychylił się do tego stanowiska. Zaprezentowana przez sąd wykładnia pojęcia nadużycia prawa zdaje się być związana przede wszystkim, choć nie wyłącznie, z nadużyciem prawa do skargi. W ocenie sądu, jeśli wnioskodawca dopuszcza się takiego nadużycia, to nawet gdy wnioskowana informacja jest bezspornie informacją publiczną, to i tak nie powinna zostać udostępniona.

Przypadek drugi: nadużycie prawa do informacji a treść wniosku

Z fenomenem nadużywania prawa do informacji związany jest proces „przesuwania uwagi” z treści wniosku na samo zachowanie wnioskodawcy, które staje się przedmiotem oceny. Zgodnie z przyjętym w orzecnictwie rozumieniem, nadużycie prawa do informacji polega na złożeniu wniosku w innym celu, niż dbanie o jawność życia publicznego. Tym samym, siłą rzeczy, do rozstrzygnięcia, czy doszło do takiego nadużycia, konieczne jest zbadanie, w jakim celu został złożony wniosek.

W rezultacie przedmiotem analizy przestaje być zawartość wniosku o udostępnienie informacji, nawet jeśli sam wniosek nie zawierał rozbudowanego bądź skomplikowanego żądania. Tak stało się w opisywanej sprawie - mimo niekwestionowanej przez strony prostoty wniosku, organ nie udostępnił wnioskowanej informacji, co zostało zaakceptowane przez sąd administracyjny.

Sprawa rozpoczęła się od wniosku o udostępnienie informacji z listopada 2023 r. i została rozstrzygnięta w pierwszej instancji wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 12 marca 2024 r. o sygn. akt III SAB/GI 425/23²¹⁶. Na moment opracowania niniejszej analizy wyrok jest nieprawomocny.

Okoliczności sprawy

Strony postępowania - zarówno wnioskodawca, jak i podmiot zobowiązany - są tożsame z tymi, które zostały opisane w poprzednim punkcie. Przypomnijmy, że wnioskodawcą jest lokalny aktywista, który często korzysta z prawa do informacji i składa liczne wnioski, a adresatem - organ wykonawczy gminy (wójt) obsługiwany przez urząd gminy. Podobnie jak w poprzedniej sprawie, działalność wnioskodawcy była i jest znana urzędowi.

Mimo zbieżności opisywanych podmiotów, warto przyjrzeć się sprawie z kilku względów. Po pierwsze, w poprzedniej sprawie wniosek zawierał bardziej złożone żądanie - do tego stopnia, że pierwotnie urząd gminy kwalifikował je jako dotyczące informacji przetworzonej. W niniejszej sprawie to zagadnienie odpada, bowiem wniosek bezspornie dotyczył informacji prostej, a spór od początku do końca skupia się na problemie nadużywania informacji. Tym samym w analizie możemy skupić się na innej problematyce.

Co więcej, niniejsza sprawa, jako swoista kontynuacja sprawy poprzedniej, ilustruje rozwój wypadków w gminie, czyli zarówno dalsze postępowanie organu względem wniosku, jak i swoisty impas, związany z problemem nadużywania prawa do informacji: organ nie może zabronić wnioskodawcy składania kolejnych wniosków z jednej strony, a z drugiej wnioskodawca nie może pozyskać nawet najbardziej elementarnych informacji od organu.

216. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 12 marca 2024 r. o sygn. akt III SAB/GI 425/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/17916FF517>

Przedmiotem wniosku była informacja kto i na jakiej podstawie piastuje funkcję sekretarza gminy po odejściu poprzedniej osoby z tej funkcji. Wnioskodawca domagał się też przesłania linka do ogłoszenia o wolnym stanowisku.

Organ na żadnym etapie postępowania nie kwestionował swojego charakteru jako podmiotu zobowiązanego do udostępniania informacji publicznej. Organ nie negował też charakteru wnioskowanej informacji jako informacji publicznej. Argumentacja organu w całości opierała się na zarzucie nadużycia prawa przez wnioskodawcę, w związku z czym uznano, że pismo inicjujące sprawę nie stanowiło w istocie wniosku o udostępnienie informacji publicznej.

Postępowanie administracyjne

Sprawę zainicjował wniosek o udostępnienie informacji, złożony przez wnioskodawcę.

Pismem z listopada 2023 r. organ odniósł się do wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Organ stwierdził, że: „w warunkach tej konkretnej sprawy i okolicznościom jej towarzyszącym” pismo nie stanowi wniosku o udostępnienie informacji, a stanowi dla wnioskodawcy: „narzędzie do nadużywania prawa do pozyskania takiej informacji”. Tym samym organ bezpośrednio powiązał niniejszą sprawę z pozostałymi wnioskami. Dalej organ wyjaśnił, że od 2015 r. do urzędu wpłynęło ponad 2000 wniosków od wnioskodawcy, w tym wysyłanych z innego adresu e-mail, aby sprawić wrażenie, że złożył je inny wnioskodawca. W ocenie organu, celem tak składanych wniosków jest: „zakłócanie, dezorganizowanie i poniżanie”, a wykorzystaniu Ustawy o dostępie do informacji publicznej w taki sposób nie przysługuje ochrona prawna. Organ powołał się przy tym na stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego, który w wyroku o sygn. akt III OSK 3907/21 stwierdził:

„Postępowanie mające cechy nadużycia prawa do informacji, nie może być zaakceptowane i zasługiwać na ochronę prawną ze strony sądu, tym bardziej że może prowadzić do zagrożenia konstytucyjnego (art. 61 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej) prawa dostępu do informacji innych osób, które chcą go realizować zgodnie z jego istotą. Wskazane nadużycie absorbuje bowiem organ - jego siły i środki, w tym osobowe - co może opóźniać realizację wniosków niestanowiących nadużycia prawa, ale przede wszystkim uniemożliwiać realizację podstawowych zadań organu. Jeżeli zatem wniosek o informację publiczną stanowi, w kontekście faktycznym sprawy, niebudzący wątpliwości przejaw nadużycia prawa do tej informacji, a zatem jedynie pozornie podlegający reżimowi u.d.i.p., to konsekwentnie znaczy, że jego adresat nie popada w beczynność wymagającą interwencji sądu administracyjnego”²¹⁷.

Wnioskodawca odniósł się do pisma organu, prosząc o „refleksję w sprawie” i realizację wniosku.

Postępowanie sądowoadministracyjne

Z uwagi na brak reakcji organu na wezwanie, wnioskodawca jeszcze w listopadzie 2023 r. złożył skargę na beczynność organu w przedmiocie rozpatrzenia wniosku do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach. W ramach skargi wnioskodawca zarzucił organowi naruszenie szeregu przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w tym art. 7 (zasada praworządności), art. 32 (zasada równości i zakaz dyskryminacji) oraz art. 61, który stanowi o prawie do informacji o działalności instytucji publicznych. W ocenie wnioskodawcy, skoro ustawa nie zna pojęcia nadużycia prawa do informacji, to organ nie jest władny wykreować samodzielnie takiej przesłanki ograniczenia prawa do informacji. Tym samym jego odpowiedź na wniosek jest bezprawna, a on sam pozostaje w beczynności w przedmiocie udostępnienia wnioskowanej informacji. Wnioskodawca zaprzeczył też oskarżeniom organu, dotyczącym liczby składanych przez niego wniosków.

W odpowiedzi na skargę organ podtrzymał stanowisko, że wnioskodawca nadużywa prawa do informacji, przedstawiając wyliczenia na poparcie tej tezy. Zdaniem organu, celem wnioskodawcy nie jest pozyskanie informacji o sprawach publicznych, a nękanie i dezorganizacja organów gminy.

W ocenie organu, przepisy Ustawy o dostępie do informacji publicznej są niewystarczające do zwalczania problemu nadużycia prawa do informacji. W rezultacie organ musi samodzielnie znaleźć rozwiązanie, które ograniczy „zalew” takich wniosków. Organ stanął na stanowisku, że prawidłowym wyjściem w takiej sytuacji - biorąc pod uwagę lakoniczność Ustawy o dostępie do informacji publicznej - jest uznanie, że tego typu wnioski nie stanowią *de facto* żądania udostępnienia informacji publicznej i nie powinny być rozpatrywane w trybie tej ustawy.

Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska złożyło przystąpienie do sprawy, popierając stanowisko skarżącego (wnioskodawcy). W ramach naszego pisma argumentowaliśmy, że w rozpatrywaniu wniosków o udostępnienie informacji decydujące znaczenie ma kryterium przedmiotowe - skoro zaś na gruncie sprawy wniosek bezsprzecznie dotyczył informacji o sprawach publicznych, to organ powinien być udzielić stosownej informacji. Tożsamość wnioskodawcy (a więc i to, czy i ile wcześniej wniosków o udostępnienie informacji złożył) powinna być bez znaczenia. Organ

217. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9 listopada 2021 r. o sygn. akt III OSK 3907/21: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/AC3E3AD839>

nie ma więc prawa przywoływać tej okoliczności jako uzasadnienia niezrealizowania wniosku o udostępnienie informacji. Wskazaliśmy też, że w naszej ocenie działalność organu stanowi niedopuszczalną próbę ukarania wnioskodawcy za jego aktywność obywatelską, co stanowiło naruszenie art. 225 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego²¹⁸, zgodnie z którym nikt nie może być narażony na jakikolwiek uszczerbek lub zarzut z powodu złożenia skargi lub wniosku albo z powodu dostarczenia materiału do publikacji o znamionach skargi lub wniosku, jeżeli działał w granicach prawem dozwolonych.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z 12 marca 2024 r. o sygn. akt III SAB/GI 425/23 oddalił skargę. W uzasadnieniu sąd wskazał, że adresatem wniosku był organ obowiązany do udostępnienia informacji, a także że wnioskowana informacja dotyczyła spraw publicznych.

Sąd nie zgodził się ze stanowiskiem organu, że skoro wnioskodawca nadużywa prawa do informacji, to ta informacja traci walor informacji publicznej. Zdaniem sądu takie stanowisko pociąga za sobą sprzeczność - wszak skoro dana informacja nie ma charakteru informacji publicznej, to nie można mówić o nadużyciu prawa do informacji. Informacja publiczna ma charakter obiektywny - to znaczy dana informacja albo jest informacją publiczną albo nią nie jest.

Równocześnie sąd uznał, że organ słusznie przyjął, że na gruncie sprawy doszło do nadużycia prawa do informacji. Zdaniem sądu:

„(...) w niniejszej sprawie chodzi nie o dążenie do poprawy funkcjonowania organu, lepszą realizację jego zadań, lecz wręcz przeciwnie - o destabilizację jego działalności i pieniactwo. Wskazują na to bezpośrednie okoliczności rozpoznawanej sprawy, w szczególności ilość składanych wniosków o udzielenie informacji publicznej, która na przestrzeni kilku lat jest liczona w tysiącach. W odpowiedzi na wniosek organ stwierdził, że w okresie od 2017 r. (w którym odnotowano wzrost aktywności związanej ze składaniem wniosków o dostęp do informacji publicznej) tylko od dnia 1 stycznia 2023 r. do dnia 5 grudnia 2023 r. wpłynęło do Urzędu Gminy około 1702 wniosków pochodzących od skarżącego, bądź konfigurowanych w sposób, który mylnie może sugerować, że pochodzą od innych osób niż strona. Strona złożyła także ponad 300 wniosków i skarg”.

Dalej sąd zauważył, że w Ustawie o dostępie do informacji publicznej nie określono granic korzystania z prawa do informacji, co powoduje, że dochodzi do przypadków nadużycia tego prawa do realizacji celów, których nie sposób pogodzić z fundamentalnymi wartościami systemu prawnego. Dlatego w każdej konkretnej sprawie zachowanie wnioskodawcy należy oceniać indywidualnie, czy nie dochodzi do nadużycia prawa do informacji - do czego, zdaniem sądu, dochodzi na gruncie niniejszej sprawy. Tym samym rozstrzygnięcie organu było co do zasady prawidłowe.

Pogłębienie przypadku - ankieta

Chcąc dokładniej zrozumieć opisywane tu sprawy, postanowiliśmy zwrócić się z kilkoma pytaniami do wnioskodawcy, który je zainicjował. Pytaliśmy przede wszystkim o aktywność wnioskodawcy - ile wniosków składał, co sprawiło, że zaczął korzystać z prawa do informacji w taki sposób, czy zwracał się z wnioskami do innych podmiotów. Interesowało nas też to, co z perspektywy wnioskodawcy znaczy zarzut „nadużycia prawa do informacji” i jak często się pojawia, szczególnie w kontekście innych podstaw odmowy udostępnienia informacji. Wreszcie chcieliśmy dowiedzieć się, czy wnioskodawcę spotkały jakieś nieprzyjemności (szykany), związane z wykorzystywaniem prawa do informacji, a z drugiej strony, czy może wskazać dobre praktyki informacyjne organu. Daliśmy także możliwość przedstawienia ogólnych refleksji, związanych z fenomenem nadużycia prawa do informacji.

Zdaniem wnioskodawcy, jedynym powodem, dla którego organ posługuje się zarzutem nadużycia prawa do informacji, jest chęć uchylecia się od ustawowych obowiązków informacyjnych. Wnioskodawca zwrócił też uwagę, że składał wnioski o udostępnienie informacji do innych podmiotów zobowiązanych, ale tylko jednostka organizacyjna gminy, reprezentowana przez tego samego radcę prawnego, powiela stanowisko o nadużywaniu.

Jego zdaniem, stanowisko organu zmieniło się „na niekorzyść” w ciągu dwóch lat, od kiedy zaczął składać wnioski - tyle też mniej więcej trwa najdłuższa sprawa, którą prowadzi z organem. Jego działanie było i jest umotywowane zainteresowaniem pracą samorządu, w tym wydatkowaniem środków publicznych. Obecnie nadużycie prawa do informacji jest najczęstszą przesłanką odmowy, z jaką się spotyka. Wnioskodawca zwrócił też uwagę, że wnioski, które składa, mają charakter powtarzalny (np. skany umów za dany miesiąc).

Wnioskodawca nie potrafił wskazać dobrych praktyk informacyjnych organu, za które mógłby go „pochwalić”. Przedstawił też pogląd, że źródłem problemów jest niedopracowanie przepisów Ustawy o dostępie do informacji publicznej - uściślenie ich ułatwiłoby funkcjonowanie zarówno wnioskodawcom, jak i podmiotom zobowiązanym.

218. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 1960 nr 30 poz. 168 ze zm.): <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19600300168>

Uwagi końcowe

Na gruncie niniejszej sprawy organ odmówił udostępnienia wnioskodawcy informacji o charakterze prostym i bezpośrednio dotyczącej spraw gminy (tj. informacji o tożsamości sekretarza gminy), a sąd pierwszej instancji zaakceptował takie rozstrzygnięcie. Zdaniem organu i sądu w sytuacji nadużycia prawa do informacji, nieudostępnienie wnioskowanej informacji jest prawidłowe niezależnie od treści wniosku. Sąd przychylił się też do stanowiska, że w sytuacji nadużycia prawa do informacji prawidłowe jest uznanie, że dany wniosek nie stanowi żądania udostępniania informacji. Wystarczające jest rozpatrzenie takiego wniosku poprzez poinformowanie wnioskodawcy o tym fakcie i pozwala to na zwolnienie się z zarzutu bezczynności.

Niniejsza sprawa jest kolejnym postępowaniem sądowoadministracyjnym, w którym udział bierze lokalny aktywista i organ samorządu terytorialnego. Istotnym elementem sprawy była dotychczasowa działalność aktywisty, która wpłynęła na ostateczne rozstrzygnięcie. Równocześnie wnioskodawca w składanych pismach krytycznie odnosił się do dotychczasowego rozpatrywania jego wniosków przez organ, tj. do powtarzającego się zarzutu nadużycia prawa do informacji, mimo że takie pojęcie nie wynika z przepisów ustawy.

Nie ma podstaw do przyjęcia, że wnioskodawca zaprzestanie składania wniosków, bądź że organ zmieni sposób ich rozpatrywania. Można więc założyć, że ten konflikt będzie się przedłużał. Co istotne, obie strony w swojej argumentacji muszą odnosić się do poglądów orzecznictwa odnośnie nadużycia prawa do informacji, ze względu na brak regulacji ustawowych.

Istotnym aspektem sprawy, który nie powinien umknąć, jest nieunikniona nierówność traktowania podmiotów, gdy dochodzi do nadużycia prawa do informacji. Może bowiem dochodzić do sytuacji, w której dwie osoby o tym samym statusie prawnym składają identyczny wniosek, który następnie zostaje inaczej rozpatrzony (organ uznaje, że jedna z nich nadużyła prawa do informacji).

Tym samym warto się zastanowić, czy taka sytuacja nie spełnia znamion dyskryminacji, niedopuszczalnej na gruncie art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Wydaje się, że jest to niezamierzony skutek obecnego nieuregulowania pojęcia nadużycia prawa do informacji.

b) Opis sprawy radnej gminy

Czy radna może nadużyć prawa do informacji

Radny jest podmiotem o szczególnych uprawnieniach informacyjnych. W szczególności w orzecznictwie wskazuje się, że radnemu przysługuje prawo pozyskania informacji publicznej przetworzonej, o której mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Jak wskazuje np. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wlkp.:

„Podmiot żądający informacji publicznej przetworzonej, o której mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. dla jej uzyskania powinien wykazać nie tylko, że jest ona ważna dla dużego kręgu potencjalnych odbiorców, ale również, że jej uzyskanie stwarza realną możliwość wykorzystania uzyskanych danych dla poprawy funkcjonowania organów administracji i lepszej ochrony interesu publicznego. Za podmiot o takich cechach niewątpliwie można uznać: posła, senatora, radnego, a także inne podmioty, które są w stanie wykazać swoje indywidualne, realne i konkretne możliwości wykorzystania dla dobra ogółu informacji publicznej, której przygotowania się domagają, w sytuacji gdy np. występują w określonych procesowych rolach uczestników postępowań dotyczących tworzenia lub kontrolowania aktów normatywnych”²¹⁹.

Problematyka dostępu do informacji przetworzonej doczekała się więc orzecznictwa w zakresie tego, jakim podmiotom może przysługiwać dostęp do takiej informacji. Wydaje się, że pojęcie nadużycia prawa do informacji ciągle czeka ten proces - określenie, czy status wnioskodawcy jakoś wpływa na to, czy i jak rozumiemy nadużycie prawa do informacji przez ten podmiot.

Postępowanie zostało zainicjowane wnioskiem o udostępnienie informacji z 4 sierpnia 2022 r., a udostępnieniem informacji w maju 2023 r.

Okoliczności sprawy

Jak wskazano wyżej, wnioskodawczynią w sprawie była radna rady gminy. Adresatem wniosku był wójt tejże gminy. Tak więc z oczywistych względów działalność wnioskodawczyni była znana organowi. Ze względu na relację pomiędzy wnioskodawcą a adresatem wniosku łatwo o sytuację konfliktu politycznego, które dodatkowo nakładają się na siebie.

Podobnie jak w pierwszej z opisywanych spraw, także w tej przewinął się wątek informacji przetworzonej jako prze-

219. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z 14 grudnia 2023 r. o sygn. akt II SA/Go 638/23; <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/A2D793946F>

szkody w udostępnieniu informacji - w tym jednak przypadku problem informacji przetworzonej nie został jednoznacznie związany z nadużyciem, a raczej wskazywany jako oddzielna przeszkoda w udostępnieniu informacji.

Przedmiotem wniosku w sprawie był szereg informacji i dokumentów związanych z inwestycjami drogowymi w gminie. Choć zakres wniosku można uznać za szeroki, treść pytań była powiązana z funkcjonowaniem gminy. Na żadnym też etapie organ nie kwestionował swojego statusu jako podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji publicznej.

Na gruncie niniejszej sprawy doszło do wydania prawomocnego już wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z 12 lipca 2023 r. o sygn. akt II SAB/Go 67/23²²⁰. Przedmiotem postępowania była przewlekłość działania organu w sprawie. Sąd orzekł, że wójt dopuścił się bezczynności i umorzył postępowanie, ponieważ organ udostępnił wnioskowaną informację po wniesieniu skargi. Sąd nie uczynił jednak problematyki nadużycia prawa do informacji przedmiotem swoich rozważań, więc nie jest konieczne odnoszenie się do niego w naszej analizie.

Postępowanie administracyjne

Sprawę zainicjował wniosek wnioskodawczyni z sierpnia 2022 r. Wnioskodawczyni już na etapie składania wniosku podkreśliła swój status jako radnej i wskazała, że przysługuje jej prawo uzyskania informacji publicznej przetworzonej.

Pismem z sierpnia 2022 r. organ odniósł się do wniosku o udostępnienie informacji publicznej i wezwał wnioskodawczynię do wykazania szczególnej istotności dla interesu publicznego, bowiem, jak wskazał organ, nie dysponuje on zbiorem o jaki wnioskuje wnioskodawczyni. W odpowiedzi wnioskodawczyni wskazała, że przedmiotem wniosku jest informacja publiczna prosta.

Decyzją administracyjną, wydaną jeszcze w sierpniu 2022 r., organ odmówił udostępnienia wnioskowanej informacji, z uwagi na fakt, że przedmiotem wniosku jest informacja przetworzona, a wnioskodawczyni nie wykazała spełnienia przesłanki szczególnie istotnego interesu publicznego w przetworzeniu informacji. Na tym etapie organ nie powoływał się na nadużycie prawa do informacji.

We wrześniu 2022 r. wnioskodawczyni złożyła odwołanie od tej decyzji, a samorządowe kolegium odwoławcze przychyliło się do jej stanowiska, uchylając zaskarżoną decyzję i przekazując sprawę do ponownego rozpoznania organowi I instancji.

Ponownie rozpoznając sprawę, organ znów wezwał wnioskodawczynię do wykazania szczególnej istotności dla interesu publicznego przetworzenia informacji publicznej, a wnioskodawczyni ponownie poinformowała organ, że wnioskowana informacja ma charakter informacji publicznej prostej.

W grudniu 2022 r. organ ponownie wydał decyzję odmowną. Tym razem jednak nie powołał się na przesłankę informacji publicznej przetworzonej. Zamiast tego wskazał, że wnioskodawczyni zasypuje urząd wnioskami, co utrudnia wykonywanie zadań przez urzędników i paraliż pracy; zdaniem organu, jej działania są dokuczliwe i szkodzące względem urzędników. Organ wyraził ocenę, że dochodzi do: „swoistego pieniactwa z wykorzystaniem prawa do informacji”, celem zakłócenia funkcjonowania organu administracji publicznej. Organ przedstawił też dość szczegółowe wyliczenia procentowe, związane z liczbą wniosków, składanych przez wnioskodawczynię.

Wnioskodawczyni odwołała się od decyzji. W ramach uzasadnienia odwołania podniosła rangę prawa do informacji, a także to, że nadużycie prawa do informacji nie stanowi ustawowej przesłanki ograniczenia prawa do informacji, i powoływanie się na nią stanowi naruszenie art. 31 ust. 3 i art. 61 ust. 3 Konstytucji RP. Wskazała też, że sama liczba wniosków nie stanowi o nadużyciu prawa do informacji (nawet gdyby uznać, że prawidłowe jest powoływanie się na przesłankę nadużywania), oraz że jako radna potrzebuje bieżących i dokładnych informacji o stanie gminy, aby prawidłowo wykonywać swoje funkcje.

Samorządowe kolegium odwoławcze w marcu 2023 r. uchyliło powyższą decyzję. W ramach uzasadnienia kolegium podniosło, że ustawa o dostępie do informacji publicznej nie zna pojęcia „nadużycia prawa do informacji” - mimo że kolegium „rozumie stanowisko organu, że działanie skarżącego podpada pod nadużycie prawa”. Kolegium przyjęło, że sam fakt składania dużej liczby wniosków jest niewystarczający do uznania, że dochodzi do nadużycia prawa do informacji. Kolegium spostrzegło też, że nieproporcjonalny wysiłek organu został skierowany na to, aby zakwestionować stanowisko wnioskodawczyni, niż na rozpatrzenie zgodnie z prawem jej wniosków.

Po tej decyzji, organ I instancji w marcu 2023 r. wydłużył termin rozpatrywania wniosku do maja 2023 r. W reakcji, wnioskodawczyni wniosła skargę na przewlekłość postępowania organu.

Ostatecznie, informacja została udostępniona w maju 2023 r.

220. <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/4184EF1B6F>

Pogłębienie przypadku - ankieta

Podobnie jak w sprawie lokalnego aktywisty, przesłaliśmy do wnioskodawczynie zestaw pytań, aby dać jej możliwość przedstawienia poglądu na sprawę własnymi słowami. Pytania miały taką samą treść.

Zdaniem wnioskodawczynie, organ zarzuca jej nadużycie prawa do informacji ze względu na to, że w swoich pytaniach ujawniała nieprawidłowości w finansach i inwestycjach gminy. Wnioskodawczynie, jako radna, ze względu na swoją funkcję była zainteresowana sprawami gminy, w tym, jak wskazuje, inwestycjami nieuwzględnionymi w gminnym budżecie.

Zdaniem wnioskodawczynie, utrudnienia w dostępie do informacji mają w jej przypadku charakter trwały, i od samego początku posługiwano się zarzutem nadużycia prawa do informacji. W rezultacie sprawy wnioskodawczynie toczyły się z reguły długo (do roku i dłużej). Najdłużej prowadzona sprawa toczyła się ponad 3 lata.

Równocześnie, nadużycie prawa do informacji nie jest jej zdaniem najczęstszą przyczyną nieudostępniania informacji – jest nią okoliczność, że zdaniem organu informacja nie stanowi informacji publicznej. Wnioskodawczynie zwróciła też uwagę na bezsilność, związaną z brakiem jakichkolwiek reakcji organów nadzorujących działania gminy. Wnioskodawczynie nie wskazała żadnych dobrych praktyk jawnościowych organu.

Wnioskodawczynie wymieniła też szkany, jakie wiąże z wykorzystywaniem prawa do informacji: liczne kontrole, jakim była poddana jej rodzina oraz zgłoszenia jej samej do prokuratury. Miała być też obrażana przez piastuna organu oraz tematem niepochlebnego artykułu w gminnej gazecie.

Wnioskodawczynie nie składała wniosków o udostępnienie informacji do innych podmiotów zobowiązanych.

Uwagi końcowe

W niniejszej sprawie pewnych trudności nastręcza rozdzielenie czysto „informacyjnego” aspektu sprawy od politycznego – który bez wątpienia jest obecny w jakimś zakresie. Choć między lokalnymi aktywistami a organami samorządu terytorialnego może dochodzić do konfliktów, tak debaty i spory pomiędzy politykami (radnymi i wójtami) są nie tylko normalne, ale wręcz oczekiwane. Trzeba więc ze szczególną ostrożnością analizować argumentację organu.

Bez wątpienia okolicznością, która zdaniem organu świadczy o nadużyciu prawa do informacji przez wnioskodawczynię, jest liczba i zakres składanych wniosków, które, w ocenie organu, w rezultacie stają się „dokuczliwe” dla pracowników urzędu. Ta dokuczliwość powinna więc być rozumiana jako skutek nadużycia prawa do informacji, a nie samo nadużycie.

Warto też podkreślić, że w przeciwieństwie do organu, który opisywaliśmy wcześniej, zarzut nadużycia prawa do informacji nie został powiązany z problemem przetworzenia informacji, a je zastąpił – można więc wywnioskować, że w ocenie organu te dwa zagadnienia są rozdzielne. Na tym etapie trzeba podkreślić, że organ przywołał problem nadużycia prawa do informacji dopiero wtedy, gdy samorządowe kolegium odwoławcze kilkukrotnie obaliło jego argumentację w zakresie przetworzenia informacji.

Wreszcie trzeba wskazać, że fakt bycia radną przez wnioskodawczynię niestety nie znalazł odzwierciedlenia w argumentacji samorządowego kolegium odwoławczego – to znaczy, kolegium nie rozstrzygnęło, czy ta okoliczność powinna mieć znaczenie w rozpatrywaniu sprawy przez organ I instancji. W decyzji z grudnia 2022 r. organ tylko w ograniczonym zakresie odniósł się do tej kwestii, wskazując, że wnioskodawczynie jako radna ma dostęp do dokumentów wyprodukowanych przez radę gminy – nie wyjaśnił jednak, czy istnieje powiązanie między statusem radnego a interesem publicznym w pozyskiwaniu informacji. Także kolegium odniosło się przede wszystkim do liczby wniosków, a nie tożsamości wnioskodawczynie. Również sąd administracyjny nie przedstawił w tym zakresie żadnych wskazówek, ograniczając się do wskazania, że doszło do bezczynności organu.

Niniejsza sprawa nie przynosi więc odpowiedzi na pytanie, czy zarzut nadużycia prawa do informacji dotyczy wszystkich podmiotów składających wnioski o informację, czy tylko części, i jeśli tak, to których. Wszystko to świadczy o potrzebie pogłębionej analizy tego problemu.

c) Opisy spraw dziennikarzy i dziennikarki

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia wolność prasy i innych środków masowego przekazu (art. 14). Jest to jedna z podstawowych gwarancji ustroju demokratycznego. Ma ona zapewnić wolnemu społeczeństwu otrzymywanie i przekazywanie informacji oraz idei bez ingerencji władz publicznych, a przez to również społeczną kontrolę różnych sfer życia²²¹.

Niewątpliwie wolność prasy ma swój wymiar polityczny (choć nie ogranicza się wyłącznie do niego). Jest ona środkiem

221. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30 października 2006 r. o sygn. akt P 10/06: <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=1&dokument=827&sprawa=4155>

do poznania i ukształtowania opinii o działaniach i poglądach piastunów władzy i polityków niesprawujących władzy, ale działających na „przedpolu państwa”. Wolne media pełnią w życiu publicznym istotną funkcję kontrolną. Znajduje to potwierdzenie w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, który podkreśla, że: „w systemie demokratycznym działania lub zaniechania rządu muszą być przedmiotem ścisłej kontroli nie tylko ze strony władzy ustawodawczej i sądów, ale również poddane kontroli prasy i opinii publicznej”²²² oraz określa prasę mianem „publicznego kontrolera”²²³.

Fundamentem prawidłowego działania prasy i realizacji funkcji jaką pełni ona w demokratycznym społeczeństwie jest zapewnienie jej szybkiego i efektywnego dostępu do informacji, w tym do informacji dotyczących działalności organów władzy publicznej. Prawidłowa realizacja art. 14 Konstytucji RP jest zatem funkcjonalnie powiązana z przestrzeganiem art. 61 Konstytucji RP.

Na przykładzie trzech poniższych spraw przyjrzymy się w jaki sposób koncepcja nadużywania czy nadużycia prawa do informacji może wpływać na wolność prasy.

Przypadek pierwszy: zaspokojenie prywatnych potrzeb dla celów zawodowych

Jednym z największych problemów koncepcji nadużycia prawa do informacji jest arbitralność rozstrzygnięć podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji. Procedura składania wniosku jest maksymalnie odformalizowana, w szczególności wnioskodawca może pozostać anonimowy oraz nie musi w żaden sposób uzasadniać swoich motywacji. Mimo to sądy administracyjne poprzez wykładnię przepisów Ustawy o dostępie do informacji publicznej wyposażyły administrację w uprawnienie do swobodnej oceny intencji wnioskodawców oraz stwierdzenia, że nie działają oni w „trosce o dobro publiczne”. Takie zjawisko miało miejsce w niniejszej sprawie.

Postępowanie w sprawie udostępnienia informacji

Dziennikarz i wydawca jednego z lokalnych czasopism, który, jak się sam określa: „walczy z nepotyzmem i kumoterstwem władz”, zwrócił się do dyrektora jednej z jednostek organizacyjnych miasta o udostępnienie następujących informacji:

- Czy na stanowisko „referenta ds. promocji” przeprowadzono otwarty konkurs, a jeżeli tak to ile osób brało w nim udział?
- Jaki jest zakres obowiązków na ww. stanowisku?
- Jakie kompetencje powinna spełnić osoba na ww. stanowisku?
- Czy przed 2017 r. jednostka zatrudniała pracowników na ww. stanowisku?

Bez przeprowadzania skomplikowanej analizy widać, że wniosek bez wątpienia dotyczy informacji publicznej prostej, która bez zbędnej zwłoki powinna zostać udostępniona, bez potrzeby wykazywania jakiegokolwiek interesu.

Ku zaskoczeniu wnioskodawcy w odpowiedzi organ stwierdził jednak, że: „żądane informacje nie mają charakteru informacji publicznej, wobec czego wniosek nie może zostać zrealizowany”. Takie stanowisko podmiot uzasadnił tym, że: „Pytania nie są podyktowane troską o dobro publiczne i nie służą zapewnieniu społecznej kontroli”. Zdaniem dyrektora: „przedmiotem wniosku nie jest kwestia istotna dla większej ilości osób”. Dyrektor przedstawił także wykładnię celów Ustawy o dostępie do informacji publicznej wskazując, że: „celem ustawy nie jest zaspokojenie prywatnych potrzeb dla celów zawodowych”. Wniosek zmierzał do zaspokojenia interesu prywatnego, jest więc nadużyciem prawa do informacji publicznej.

Oprócz ogólnych stwierdzeń dotyczących potrzeby działania w trosce o dobro publiczne, dyrektor nie przedstawił żadnego przełożenia ich na okoliczności sprawy. Nie wyjaśnił dlaczego uważa, że wniosek zmierzał wyłącznie do zaspokojenia prywatnego interesu wnioskodawcy, a informacja nie jest istotna dla większej ilości osób.

Rozpatrzenie wniosku z powołaniem się na nadużycie prawa do informacji często przyjmuje postać „czynności materialno-technicznej”. Stanowi to duże ryzyko, bowiem przepisy prawa nie regulują obligatoryjnych elementów takiego rozstrzygnięcia, a w szczególności nie wskazują standardu uzasadniania decyzji. Wnioskodawca, któremu zarzucono nadużycie prawa do informacji często dopiero na etapie postępowania sądowoadministracyjnego dowiaduje się jakie powody rzeczywiście stały za uznaniem, że nie działał w celu troski o dobro wspólne i nadużył prawa do informacji.

222. Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 23 kwietnia 1992 r. w sprawie Castells przeciwko Hiszpanii, § 46: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57772>

223. Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 26 listopada 1991 r. w sprawie Observer and Guardian przeciwko Wielkiej Brytanii, § 216-217: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57705> oraz wyrok z 26 listopada 1991 r. w sprawie The Sunday Times przeciwko Wielkiej Brytanii (nr 2): <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57708>

Postępowanie sądowoadministracyjne

W sprawie przygotowaliśmy dla klienta projekt skargi na bezczynność, w której podkreśliliśmy, że przepisy Ustawy o dostępie do informacji publicznej nie przewidują uznaniowości w rozpatrzeniu wniosku, a w szczególności konieczność działania w trosce o dobro publiczne nie stanowi dodatkowej przesłanki warunkującej uzyskanie dostępu do informacji. Ponadto wskazaliśmy, że od osoby wykonującej prawo do informacji nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego, a motywacja wnioskodawcy powinna być irrelevantna dla sposobu rozpatrzenia wniosku.

W odpowiedzi na skargę organ podtrzymał dotychczasowe stanowisko i wniósł o jej oddalenie jako całkowicie bezzasadną.

Orzeczeniem z 21 czerwca 2023 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim uwzględnił złożoną w sprawie skargę²²⁴. W pisemnym uzasadnieniu sąd przedstawił szczegółową wykładnię przepisów potwierdzającą, że każda z wnioskowanych przez dziennikarza informacji powinna zostać zakwalifikowana jako informacja publiczna. Jednocześnie odniósł się do zarzutu nadużycia prawa identyfikując je jako próbę wykorzystania prawa do informacji w celu innym niż troska o dobro publiczne. Zdaniem sądu może ono w szczególności polegać na: 1) wykorzystaniu prawa do informacji w celu zakłócenia funkcjonowania organów administracji publicznej (do swoistego pieniactwa z wykorzystaniem prawa do informacji); 2) wykorzystaniu dla celów gospodarczych, zawodowych lub na potrzeby prowadzenia indywidualnych sporów prawnych; 3) wykorzystaniu dla szykanowania osób piastujących funkcje publiczne, do pozyskiwania informacji o tych osobach nie w celu społecznej kontroli, lecz dla prowadzenia sporów osobistych, zaspokojenia prywatnych animozji. Sąd stwierdził jednak, że: „W realiach niniejszej sprawy nie ujawniły się okoliczności mogące świadczyć o nadużyciu prawa do informacji publicznej”.

Dyrektor jednostki organizacyjnej nie zdecydował się na złożenie skargi kasacyjnej. Po zapoznaniu się z wydanym orzeczeniem udostępnił wnioskowane informacje.

Przypadek drugi: informacje o współpracy z konkurentem

Nieustępliwość i dążenie do prawdy przez dziennikarzy niejednokrotnie jest niewygodne dla piastunów władzy. W konsekwencji zdarza się, że ich praca prowadzi do konfliktów, a nawet postępowań sądowych. W takiej sytuacji znalazł się jednej z klientów naszej poradni, który prowadzi pismo branżowe zajmujące się rynkiem hotelarskim. Publikowane przez niego artykuły nie spodobały się władzom spółki zajmującej się administrowaniem hotelami należącymi do Skarbu Państwa. Wytoczyła ona przeciwko dziennikarzowi trzy procesy cywilne, które naszym zdaniem powinny być kwalifikowane jako strategiczne pozwy przeciwko partycypacji społecznej (SLAPP), gdyż zmierzały do stłumienia debaty publicznej i uciszenia niewygodnego dziennikarza.

Opis postępowania w sprawie udostępnienia informacji

Pozwany dziennikarz aktywnie korzystał ze swojego prawa do informacji i kierował do spółki wnioski o dostęp do informacji. W jednym z wniosków zapytał m.in. o to, jakie środki pieniężne i niepieniężne spółka przeznaczyła na współpracę w 2022 r. z wydawcami miesięczników opisującymi branżę hotelarską.

Finansowe powiązanie prasy ze spółką Skarbu Państwa bez wątpienia stanowią ważną informację. Uzależnienie funkcjonowania mediów od środków przeznaczanych przez podmioty publiczne wpływa na kształt publikowanych przez nie treści i zniechęca do publikowania informacji niewygodnych dla swojego sponsora. Wnioskowane informacje, dotyczyły sposobu gospodarowania majątkiem publicznym i w naszej ocenie powinny zostać udostępnione.

Mimo to w odpowiedzi na wniosek organ stwierdził, że: „Materia objęta zapytaniem nie podlega udostępnieniu, a to wobec nadużycia prawa do informacji publicznej poprzez próbę uzyskania informacji o podmiocie konkurencyjnym dla wnioskodawcy, tj. zapytanie jest kierowane prywatnym interesem ekonomicznym wnioskodawcy, a tym samym nie podlega załatwieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej”. Podmiot zobowiązany powołał się przy tym na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 22 lipca 2020 r. o sygn. akt II SA/Wa 1443/19, w którym sąd orzekł o tym, że celem Ustawy o dostępie do informacji publicznej nie jest zaspokajanie indywidualnych (prywatnych) potrzeb, a korzystanie z prawa do informacji w celu innym niż troska o dobro publiczne stanowi nadużycie prawa do informacji.

W związku z uzyskaną odpowiedzią dziennikarz zwrócił się do nas z prośbą o pomoc. Dodatkowo wyjaśnił, że złożone pytanie: „nie jest wynikiem konkurencji, ale chęcią pokazania opinii publicznej jak bardzo spółka uzależnia od siebie dwóch wydawców. Chodzi o pokazanie opinii publicznej, dlaczego żaden z tych wydawców nigdy nie podejmuje niewygodnych dla spółki tematów”.

Postępowanie sądowoadministracyjne

224. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. z 21 czerwca 2023 r. o sygn. akt: II SAB/Go 48/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/BC-6C75E99B>

Chcąc uniknąć długotrwałego postępowania sądowego, w pierwszej kolejności przygotowaliśmy dla klienta projekt nieformalnego wezwania do udostępnienia informacji. Wskazaliśmy w nim na brak ustawowej legitymizacji koncepcji nadużycia prawa do informacji oraz brak możliwości uzależnienia sposobu rozpatrzenia wniosku od motywacji wnioskodawcy. Jednocześnie podkreśliliśmy szczególne znaczenie wnioskowanych informacji dla debaty publicznej. Pismo to nie przyniosło oczekiwanego rezultatu, dlatego swoje argumenty przedstawiliśmy jeszcze raz, tym razem w skardze na bezczynność skierowanej do wojewódzkiego sądu administracyjnego. W odpowiedzi na skargę spółka wskazała, że dziennikarz nadużywa prawa do informacji, kierując się partykularnym i gospodarczym celem. Pozyskane w trybie Ustawy o dostępie do informacji publicznej informacje miały zdaniem spółki posłużyć do poznania warunków współpracy z konkurencyjnymi względem wnioskodawcy czasopismami. Na marginesie organ wskazał także, że informacje mogą stanowić tajemnicę przedsiębiorcy. Jednak nie wydał przy tym decyzji administracyjnej o odmowie udostępnienia informacji.

Skarga na bezczynność została oddalona. Obecnie czekamy na pisemne uzasadnienie wyroku.

Na tym etapie sprawy, w oczekiwaniu na uzasadnienie motywów rozstrzygnięcia, trudno przedstawić uwagi płynące z tej sprawy. Bez wątplenia należy jednak podkreślić, że nawet gdyby wnioskodawca rzeczywiście działał w interesie prywatnym, to nie powinno mieć to żadnego znaczenia dla sposobu rozpatrzenia sprawy. Tego rodzaju działanie także pośrednio prowadzi do kontroli administracji publicznej i zbadania zasadności i gospodarności wydatkowania przez nią publicznych środków.

Przypadek trzeci: dziennikarka gazety ogólnopolskiej też może nadużywać prawa

Wydawałoby się, że poza jakimkolwiek sporem jest to, że dziennikarze ogólnopolskich mediów korzystający z prawa do informacji w celu opisywania najważniejszych dla debaty publicznej wydarzeń, niewątpliwie działają pośrednio w interesie publicznym. Wszak oczywistym powinno być, że rzetelne, oparte na sprawdzonych danych, reportaże i artykuły sprzyjają trosce o dobro publiczne i poprawie funkcjonowania państwa. Pozbawienie dziennikarzy prawa do informacji sprawi, że przygotowywane przez nich artykuły albo w ogóle nie powstaną albo oparte będą na niesprawdzonych, niepewnych informacjach, co w każdym przypadku jest niekorzystne dla społeczeństwa. Mimo to dziennikarze ogólnopolskich mediów także spotykają się z zarzutem nadużywania prawa do informacji w postaci działania w partykularnym interesie. Co gorsza, tego rodzaju narracja bywa akceptowana przez sądy administracyjne, jak miało to miejsce w opisywanej sprawie.

Opis postępowania w sprawie udostępnienia informacji

Dziennikarka ogólnopolskiej gazety opisywała budzącą społeczny niepokój transakcję. Miasto Katowice, działając w imieniu Skarbu Państwa, kupiło od krakowskiego dewelopera szpital. Wątpliwości budziła kwota zawartej umowy, która opiewała na aż 205 mln złotych. Prezentowane były opinie podważające zasadność tak wysokiej wyceny, a ponadto wskazywano, że została ona podniesiona na krótko przed finalizacją transakcji. Dodatkowe oburzenie wzbudzała tożsamość sprzedającego, który jest osobą skazaną za seksualne wykorzystywanie małoletnich. W związku z zaistniałymi wątpliwościami dziennikarka zwróciła się do Prezydenta Miasta Katowice z wnioskiem o udostępnienie dokumentów z negocjacji w sprawie zakupu nieruchomości. W odpowiedzi na wniosek organ stwierdził, że wskazane dokumenty nie mają cechy ostateczności i nie stanowią informacji publicznej. Prezydent zakwestionował także motywację i intencje wnioskodawczyni wskazując, że nadużywa ona prawa do informacji, gdyż zbierając materiały do artykułu realizuje ona prywatny interes i nie działa w trosce o dobro publiczne, jakim jest prawo do przejrzystego państwa, jego struktur, przestrzeganie prawa przez podmioty życia publicznego, jawność administracji i innych organów.

Postępowanie sądowoadministracyjne

W sprawie przygotowaliśmy skargę na bezczynność. Powołaliśmy się w niej m.in. na przepisy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej gwarantujące prawo do informacji i wolność prasy, a także normy prawa międzynarodowego – art. 10 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz art. 19 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych gwarantujące wolność otrzymywania i przekazywania informacji. Podkreśliliśmy, że obowiązujące przepisy gwarantują szeroki dostęp do dokumentów i nie znają pojęcia „ostateczności” informacji, czy definicji „dokumentu wewnętrznego”. Obywatele mają prawo do informacji o majątku publicznym i kontroli zarządzania nim. W procedurze rozpatrywania wniosku o udostępnienie informacji nie ma miejsca na uznaniowe i dyskrecyjne działanie organu, a w konsekwencji ten nie jest uprawniony do oceny, czy kwestionowania intencji osoby korzystającej ze swojego prawa.

Ku naszemu zaskoczeniu Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach, w wyroku z 12 marca 2024 r. o sygn. akt III SAB/GI 429/23 orzekł o oddaleniu skargi²²⁵. W uzasadnieniu stwierdził, że żądana dokumentacja nie stanowiła informacji publicznej. Szczególnie groźne jest jednak to, że sąd przychylił się do argumentów organu i zakwestionował motywację dziennikarki. W ostatnim akapicie orzeczenia stwierdził, że: „W ocenie Sądu wysoce prawdopodobne jest, że skarżąca występując z żądaniem udzielenia informacji dotyczącej udostępnienia dokumentów z negocjacji w sprawie

225. <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/7B85FE8231>

zakupu nieruchomości przy ul. [...] w K. (Szpital [...])", kierowała się interesem partykularnym, a nie interesem publicznym, gdyż była osobiście zainteresowana informacjami zawartymi w dokumentach z negocjacji, ponieważ jak sama wskazała, że jako dziennikarka napisała i pisze artykuły prasowe dotyczące ww. Szpitala. Z powyższego wynika, że skarżącej może chodzić o realizację interesu własnego, a nie publicznego. Taki cel uzyskania informacji jest zaś sprzeczny z celem ustawy".

Powyższe orzeczenie całkowicie zaprzecza dorobkowi judykatury Europejskiego Trybunału Praw Człowieka uznającego szczególną rolę prasy w demokratycznym państwie prawa i jej status „publicznego kontrolera”. Uznanie, że dziennikarka zbierająca informację w celu publikacji artykułu nie działa w trosce o dobro publiczne, ale realizuje partykularny, osobisty interes oznacza, że w rzeczywistości trudno wyobrazić sobie sytuację w której osoba mogłaby wykorzystać prawo do informacji zgodnie z przyjętym przez sąd jego celem.

Obecnie w Naczelnym Sądzie Administracyjnym na rozpoznanie czeka skarga kasacyjna, kwestionująca zasadność powyższego orzeczenia.

Podsumowanie

Dotychczasowe rozważania można podsumować następująco:

1) Wydaje się, że każdy podmiot wnioskujący o informację publiczną może zostać uznany za nadużywający prawa do informacji. Z opisanych przykładów wynika, że taki zarzut może dotknąć zarówno lokalnego aktywistę, jak i dziennikarza, a nawet radną. Dotychczas ani organy władz publicznych ani orzecznictwo nie wypracowały jednolitego stanowiska, czy status wnioskodawcy powinien wpływać na ocenę tego, czy doszło do nadużycia prawa do informacji (analogicznie do problematyki informacji przetworzonej).

2) W większości przypadków nadużycie prawa do informacji nie jest jedyną przeszkodą w udostępnieniu informacji - jako problem często wskazywana jest konieczność przetworzenia informacji. Bezpieczny wydaje się wniosek, że ta łączność wynika z faktu, że zarzut nadużycia prawa wiąże się często z sytuacją, gdy wnioskodawca składa wiele wniosków.

3) Organy, które powołują się na nadużywanie prawa do informacji, wywodzą je z dużej liczby wniosków, z którą wiąże się dokuczliwość i uporczywość działania wnioskodawcy. Wzmiankowana uporczywość wniosków (z punktu widzenia organu) może prowadzić do zaogniania się konfliktów. Organy podnoszą także, że wnioskodawca wnioskuje w interesie prywatnym (tj. nie działa w interesie publicznym, dla zapewnienia społecznej kontroli). Organy władz publicznych niekiedy rozciągają takie rozumowanie także na dziennikarzy, przyjmując stanowisko, że wnioskowanie o informację publiczną w ramach researchu także może być uznany za nadużycie prawa do informacji.

4) Organy powołują się na przesłankę nadużywania prawa do informacji zarówno w ramach decyzji administracyjnych, jak i informując wnioskodawcę o nadużyciu zwykłym pismem, i nie ugruntowała się jeszcze jednolita praktyka w tym zakresie. Po przeglądzie orzeczeń sądów administracyjnych można ostrożnie wskazać, że to pierwsze stanowisko zyskuje powszechność. Orzecznictwo nie jest jednak jednolite i niekiedy - tak jak w opisanych sprawach - sądy przyjmują, że w sytuacji nadużycia prawa do informacji skierowanych do organu pytań nie należy traktować jak wniosku o informację publiczną, w związku z czym wystarczy odpowiedzieć zwykłym pismem na takie żądanie.

5) Do pojęcia nadużycia prawa do informacji nie odwołują się wyłącznie jednostki samorządu terytorialnego, lecz także inne podmioty, takie jak spółki prawa handlowego. Nie ma więc podstaw do przyjęcia, że fenomen nadużywania prawa do informacji ogranicza się tylko do wniosków złożonych do urzędów gmin i podobnych podmiotów.

5. WNIOSKI I REKOMENDACJE

Wprowadzenie

Po uporządkowaniu istniejących standardów międzynarodowych oraz przypadków występujących w innych państwach, podsumowaniu polskich publikacji naukowych i orzecznictwa sądów administracyjnych w przedmiocie nadużywania prawa do informacji, a także po zaprezentowaniu przebiegu wybranych spraw zgłoszonych do poradni prawnej Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska, przyszedł czas na wyrażenie naszych spostrzeżeń.

W ostatniej części analizy odniesiemy się zatem do wspomnianych już materiałów, jak również zwrócimy uwagę na obszary, które w naszej ocenie wiążą się z wątkiem nadużywania prawa do informacji w Polsce. Zajmiemy się również pojęciami, których co prawda sami nie wiążemy z nadużyciem prawa, ale bywały one postrzegane w ten sposób przez niektóre instytucje publiczne czy sądy administracyjne.

Warto zaznaczyć już na wstępie, że znakomita część naszych wniosków nie przerodzi się w tzw. „twarde” rekomendacje prawne. Choć dostrzegamy, że pojęcie nadużywania czy nadużycia prawa do informacji stało się częścią praktyki podmiotów zobowiązanych i sądów administracyjnych, a w przestrzeni publicznej pojawia się też coraz więcej apeli w sprawie potrzeby jego formalnego uregulowania, to mimo wszystko zjawisko nadużywania ma dzisiaj oparcie przede wszystkim w opiniach, a nie faktach.

Nie negujemy doświadczeń urzędniczek i urzędników w sprawie trudności załatwiania spraw niektórych wnioskodawców. Jednocześnie nie możemy ignorować faktu, że dochodzi do sytuacji, w których prawo człowieka, jakim jest prawo do informacji, nie jest respektowane. Nie da się wysunąć adekwatnej propozycji dopuszczającej ograniczenie prawa do informacji, gdy sama potrzeba wprowadzenia tego ograniczenia nie została uprzednio potwierdzona podstawowymi danymi. Z tego względu nasze jednoznaczne rekomendacje mogą dotyczyć wyłącznie dokonania ewaluacji istniejącego trybu dostępu do informacji publicznej.

Nie chowamy głowy w piasek. Zebraliśmy dostępne materiały po to, żeby się do nich odnieść. Mamy jednak świadomość, że podobnie jak w przypadku innych stanowisk, nasze uwagi dotyczące potencjalnego zakresu nadużywania czy ścieżki rozpoznawania wniosków uznanych za nadużycie, pozostaną odzwierciedleniem naszych przemyśleń i zawodowych doświadczeń. Dlatego za cel stawiamy sobie przede wszystkim wyznaczenie zbioru elementów, które powinny zostać wzięte pod uwagę w procesie oceny obowiązującego prawa, a więc w procesie budowania solidnej bazy faktów na temat kondycji prawa do informacji w Polsce.

a) Ewaluacja obowiązującego trybu dostępu do informacji publicznej

Czy nadużywanie prawa do informacji istnieje?

Dla przedstawicielek i przedstawicieli środowiska naukowego dowodem na istnienie nadużywania prawa do informacji jest orzecznictwo sądów administracyjnych, potrzeby szkoleniowe urzędniczek i urzędników oraz doświadczenia instytucji publicznych i osób w nich instytucjach pracujących. Przypomnijmy, że z badań ankietowych A. Piskorz-Ryń i M. Rudzkiego przeprowadzonych w 2014 r. na próbie ok. 600 podmiotów (w tym głównie gmin) wynikało, że w odbiorze instytucji teza o nadużywaniu prawa została: „w pewnym stopniu potwierdzona”. Co do samego istnienia zjawiska nadużywania nie mieli wątpliwości przedstawicielki i przedstawiciele niektórych jednostek samorządu terytorialnego, a także Związek Gmin Wiejskich Województwa Podlaskiego oraz Zrzeszenie Gmin Województwa Lubuskiego, którzy na przestrzeni ostatnich kilku lat apelowali o ustawowe uregulowanie definicji nadużycia.

Petycje i interpelacja poselska w powyższej sprawie spotkały się jednak z odmową. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji przyznało, że nie posiada statystyk obejmujących liczbę wniosków o udostępnienie informacji złożonych w poszczególnych gminach konkretnego województwa, rekomendując (za Ministrem Cyfryzacji) poszerzanie zakresu publikacji informacji w Biuletynach Informacji Publicznej oraz portalu danych. Z kolei Biuro Analiz Sejmowych stwierdziło, że brakuje informacji, czy dotychczasowa praktyka organów władzy publicznej napotyka trudności w postaci wielokrotnych, zbliżonych treścią wniosków o udostępnienie informacji publicznej (co przemawiało za odmową wprowadzenia ustawowego obowiązku publikowania rejestru wniosków o udostępnienie informacji). W kolejnej opinii

Biura Analiz Sejmowych wskazano, że wprowadzenie ograniczenia prawa do informacji w postaci nadużywania (np. ze względu na spodziewaną pracochłonność udostępnienia informacji) nie mieści się w granicach wytyczonych przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej. Co nie oznacza, że całkowicie wykluczono istnienie zjawiska nadużywania. Według Biura Analiz Sejmowych, koncepcja nadużycia istnieje w orzecznictwie sądów administracyjnych i w szczególnych przypadkach sądy mogą dopuścić niezafatwienie wniosku z tego powodu.

Niewątpliwie przesłanka nadużycia jest stosowana przez sądy administracyjne kontrolujące indywidualne sprawy z zakresu dostępu do informacji publicznej. W 2023 r. argumenty dotyczące nadużywania pojawiły się w ok. 285 orzeczeniach, choć nie zawsze był to główny przedmiot sporu. Dodatkowo w co najmniej 75 sprawach zarzuty instytucji publicznych co do nadużywania przez wnioskodawców prawa do informacji zostały całkowicie pominięte przez sądy (w ogóle się do nich nie odniesiono). Może to sugerować nadmiarowe sięganie po tę nieformalną przesłankę ograniczającą dostęp do informacji przez podmioty zobowiązane. Z drugiej strony tylko 17 instytucji spośród zapytanych o najczęściej występujące powody nieudostępnienia informacji w 2022 r. (które odpowiedziały na zadane pytanie), wytypowało właśnie nadużywanie²²⁶. Urzędowi nie pomaga też orzecznictwo i sądy, które zachęciły do sięgania po pozaustawową przesłankę nadużywania, ale wciąż nie zdołały wypracować spójnej interpretacji jej stosowania. Trudno więc przerzucać odpowiedzialność wyłącznie na podmioty zobowiązane.

Lektura stanowisk przedstawianych w postępowaniach przed sądami przez organy publiczne przekonała nas, że instytucje sięgają po tę koncepcję, posługując się argumentami w wymiarze emocjonalnym. Właśnie na tym poziomie konkretne zachowania wnioskodawców nazywały niektóre osoby odpowiedzialne za odpowiadanie na wnioski o udostępnienie informacji publicznej, kierujący urzędami czy zrzeczeniami. Mowa np. o takich okolicznościach, w których te same osoby wnioskują uporczywie o te same informacje, wywołując zmęczenie pracowników, celowo utrudniając pracę instytucji zasypując je wnioskami, nękać osoby pracujące w urzędach, a także „wysługują się” pracą osób zatrudnionych w urzędach na własne potrzeby badawcze, biznesowe czy procesowe.

Jeśli osoba pracująca w urzędzie wyraża, że czuje się niewłaściwie traktowana przez wnioskodawcę, to należy przyjąć, że tak się czuje i ma do tego prawo. Analogicznie rzecz działa w drugą stronę - jeśli wnioskodawca komunikuje, że czuje się zbywany przez urzędnika, to należy przyjąć, że może się tak czuć. Z informacją zwrotną na temat emocji pojawiających się w procesie komunikacji między wnioskodawcą a urzędnikiem nie zamierzamy dyskutować. Zdajemy sobie też sprawę, że jest to rodzaj kontaktu, z którego urzędnik nie ma (co do zasady) możliwości zrezygnować, a z kolei wnioskodawca może „dostać rykoszetem” za okoliczności, na które nie ma wpływu, jak m.in. niedofinansowanie samorządów przekładające się na braki kadrowe, niewydolność organizacyjną urzędów czy pozostałości przywiązania do kultury dyskrecji.

Czym innym jest prawne zagwarantowanie jawności, czym innym zaś jej interpretowanie przez rządzących i obywateli, a problemy komunikacyjne na tej linii traktujemy właśnie jako element niezrozumienia jawności. Żądający dostępu do informacji mogą niekiedy przyjmować bezkompromisową postawę, w której nie zwracają uwagi na nic innego, poza przysługującym im prawem, z którego chcą skorzystać. Udostępniający informacje mogą dla odmiany zamykać się na potrzeby obywateli, skupiając się nie na dostarczaniu informacji, ale udowadnianiu bezsensowności zadawanych pytań.

Jesteśmy otwarci na argumenty płynące z każdego kierunku. Problem pojawia się jednak, gdy przychodzi do oceny, czy te wszystkie okoliczności wymagają interwencji prawodawcy. Nie wiemy. Co więcej, uważamy, że na tę chwilę nikt nie posiada takiej wiedzy (a przynajmniej nie jest ona ogólnodostępna). Nie znamy kryteriów, na podstawie których dotychczas wypowiadający się urzędnicy uznawali zachowania wnioskodawców za nadużywanie (do jakiego standardu porównywali niepożądane ich zdaniem zachowania wnioskodawców). Nie wiemy również, jaka jest skala problemu - wszystkich urzędów w Polsce czy może jednak pojedynczych podmiotów. Nie wiemy także, jakie inne czynniki wpływają na nastawienie urzędników do realizacji dostępu do informacji publicznej. Zakładamy, że o potencjalnej uciążliwości tych obowiązków nie decyduje wyłącznie postawa wnioskodawców.

Brakuje podstawowych danych, co zresztą z rozbrajającą szczerością przyznał resort spraw wewnętrznych. Oczywiście nie wszystkie zjawiska można diagnozować statystykami, ale w przypadku nadużywania, które koniec końców zawsze będzie wymagało pozostawienia organom pewnego zakresu swobodnej oceny, naszym zdaniem jest to kwestia fundamentalna. Tam, gdzie dochodzi bowiem do ograniczenia prawa człowieka, decyzja o tym ograniczeniu nie powinna opierać się wyłącznie na przesłankach subiektywnych. Gromadzone i publikowane powinny być więc nie tylko rejestry wniosków o udostępnienie informacji publicznej, które Biuro Analiz Sejmowych potraktowało jako niestanowiące informacji publicznej, ale również statystyki dotyczące realizacji prawa do informacji przez poszczególne instytucje. Do tego wątku jeszcze wrócimy.

226. Monitoringprzeprowadziła w 2023 r. Sieć Obywatelska Watchdog Polska na próbie 411 gmin, 174 powiatów, 16 województwach, 16 ministerstwach, 16 wojewodach oraz 7 pozostałych instytucjach krajowych. Monitoring wniosków o udostępnienie informacji: <https://siecobywatelska.pl/wp-content/uploads/2023/12/Wyniki-monitoringu-realizacji-wnioskow.pdf> (dostęp: 30.07.2024 r.)

Traktując pojęcie nadużywania jako szeroki zespół okoliczności, które zaprezentowała nam dotychczas polska doktryna i judykatura - tak - zjawisko nadużycia prawa może występować, skoro na takie jednostkowe zachowania powołują się niektóre instytucje publiczne. Przyjęcie za Biurem Analiz Sejmowych, że nie ma danych potwierdzających tezę, że instytucje publiczne otrzymują wnioski powtarzające się, byłoby pójściem na skróty. Chodzi przecież o rozpoznanie, czy takie zachowania istnieją, z czego wynikają, jaka jest ich skala, jakie czynniki wpływają na traktowanie wnioskodawców jako uciążliwych oraz czy instytucje publiczne same nie generują (do pewnego stopnia) zachowań wnioskodawców swoimi działaniami bądź zaniechaniami.

Informacja - gromadzenie, publikacja, przegląd

W zeszłorocznym raporcie Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska o stanie jawności w Polsce rekomendowaliśmy m.in. wprowadzenie obowiązku gromadzenia i publikowania informacji na temat realizacji wniosków o udostępnienie informacji, dokonanie przeglądu prawa do informacji w celu naprawy niedziałających obszarów czy rozważenie wprowadzenia obowiązku zatrudniania urzędniczek i urzędników, których zadaniem byłaby pełna opieka nad wątkami jawnościowymi w danej instytucji publicznej²²⁷.

Powyższe rekomendacje mają kluczowe znaczenie także w kontekście wątku nadużywania prawa do informacji.

Krajowa ochrona prawa do informacji opiera się przede wszystkim na ochronie sądowej w postaci kontroli skarg indywidualnych oraz na ścieżce odwoławczej. Przy czym ścieżka odwoławcza jest ograniczona wyłącznie do spraw, w których wydano decyzję administracyjną o odmowie udostępnienia informacji publicznej i tylko do tych urzędów, które mają nad sobą jakikolwiek organ wyższego stopnia. W pozostałych przypadkach wnioskodawcom przysługuje środek wewnętrzny i fakultatywny, tj. wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy składany do organu, od którego zażądano udostępnienia informacji.

Największym mankamentem procedury odwoławczej jest brak możliwości merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy, co dobrze widać na przykładzie działalności samorządowych kolegiów odwoławczych. Przypomnijmy, że w orzecnictwie sądów administracyjnych utrwalił się pogląd, że rozpatrując odwołanie od decyzji o odmowie dostępu do informacji publicznej, organ odwoławczy nie może działać „za” podmiot zobowiązany, a więc nie może zdecydować za ten podmiot o konieczności udostępnienia informacji. Ów zakaz wydawania decyzji reformatoryjnych w sprawach z dostępu do informacji publicznej skutkuje zjawiskiem zwanym potocznie „ping-pongiem decyzyjnym”, w ramach którego podmiot zobowiązany wydaje kilkakrotnie decyzje odmowne, a organ odwoławczy te decyzje konsekwentnie uchyla i przekazuje do ponownego rozpatrzenia podmiotowi zobowiązanemu. Nie może natomiast zakończyć „gry”, nawet jeśli nie widzi dalszych podstaw do ograniczenia dostępu do informacji. Co prawda podmiot zobowiązany powinien stosować się do wskazówek organu odwoławczego wyrażonych w uzasadnieniu decyzji uchylających, ale łatwo je ominąć, dodając kolejne podstawy prawne odmowy dostępu do informacji czy nawet nieznacznie modyfikując uzasadnienia następujących po sobie decyzji.

Z naszych codziennych obserwacji wynika, że w niektórych postępowaniach organy odwoławcze wydawały po kilka decyzji uchylających i przekazujących sprawę do ponownego rozpatrzenia, a widząc, że ten mechanizm nie działa, ostatecznie utrzymywały w mocy zaskarżone decyzje, licząc, że skarżący skieruje skargę do sądu, a ten rozstrzygnie ostatecznie sprawę. Inną praktyką było sugerowanie wnioskodawcom skierowania do sądu skargi na przewlekłe prowadzenie postępowania przez podmiot zobowiązany. Niektórzy wnioskodawcy próbowali również wnosić sprzeciwy od decyzji organu odwoławczego. Pojawia się jednak kolejny problem. Za sprawą zmian Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi z 2017 r., od decyzji organu odwoławczego wydanej na podstawie art. 138 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego (uchylenie decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia), wnioskodawcy przysługują sprzeciw do sądu administracyjnego. Rozpoznając sprzeciw od decyzji organu odwoławczego, sąd ocenia jedynie istnienie przesłanek do wydania tego typu decyzji. W sprawach z dostępu do informacji publicznej taka ocena wydaje się więc pozorna, skoro te same sądy przyjmują, że uwzględniając odwołanie, organy odwoławcze mogą wydać wyłącznie decyzję kasatoryjną. Sporadycznie występują przypadki, w których sąd, rozpatrując sprzeciw, odnosi się szerzej do samego przedmiotu wnioskowanej informacji, a nie tylko do zasadności wydania decyzji kasatoryjnej²²⁸. Warto zaś podkreślić, że w sprawach spoza zakresu dostępu do informacji, interpretacja przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego zmierza raczej w kierunku odwrotnym, czyli że w myśl zasady dwuinstancyjności, organy odwoławcze powinny dążyć do wydawania merytorycznych rozstrzygnięć²²⁹.

Mankamentem postępowania przed sądami administracyjnymi jest z kolei ograniczone postępowanie dowodowe.

227. Raport o stanie jawności w Polsce 2023: https://siecobywatelska.pl/wp-content/uploads/2023/12/raport_2023.pdf (dostęp: 30.07.2024 r.)

228. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 22 lutego 2024 r. o sygn. akt IV SA/Wr 789/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/A25D90A43B>

229. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 25 października 2022 r. o sygn. akt II SA/OI 726/22: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/3D-88154CBB>

Przypomnijmy wypowiedź jednego z prelegentów seminarium zorganizowanego w 2022 r. na Uniwersytecie Wrocławskim, zgodnie z którą sędziowie nie mogą przesłuchiwać stron czy powoływać biegłych, zatem oceniają sprawy z dostępu do informacji publicznej na podstawie skąpej dokumentacji znajdującej się w aktach. Jednocześnie zmuszeni są rozstrzygać je merytorycznie, co nie jest ich typową funkcją ustrojową, podobnie jak nietypowe jest orzekanie w sprawach podmiotów zobowiązanych, które nie są organami administracji publicznej (np. prezesi spółek komunalnych)²³⁰. W kontekście nadużywania wychodziłoby więc na to, że z jednej strony sądy stworzyły w praktyce orzeczniczej bardzo pojemną koncepcję materialnego nadużywania prawa, z drugiej zaś nie posiadają narzędzi do przeprowadzania oceny jego istnienia bądź nieistnienia.

Wyobraźmy sobie, że do burmistrza jednej z gmin wpłynął wniosek o udostępnienie informacji dotyczącej rejestru umów zawieranych przez jednostkę w lipcu 2024 r., który wóldarz uznał następnie za nadużycie prawa do informacji, o czym poinformował pisemnie wnioskodawcę. Wnioskodawca nie zgodził się z otrzymanym stanowiskiem, więc wykorzystał dostępny środek ochrony prawa - wniósł skargę na bezczynność burmistrza do sądu administracyjnego. W skardze wyjaśnił, że w Ustawie o dostępie do informacji publicznej nie znalazł użytego przez burmistrza powodu nieudostępnienia informacji, a w dodatku nie jest dla niego jasne, dlaczego miałby nadużywać prawa, skoro wniosek dotyczył wydatków publicznych. W odpowiedzi na skargę burmistrz wyjaśnił, że kierowany przez niego urząd jest niewielki, przygotowanie podobnych informacji byłoby dla pracowników obciążeniem, a wnioskodawca od kilku lat kieruje do urzędu liczne pytania. Dodano, że wnioskodawca namawiał inne osoby, aby wnioskowały o rejestry umów we własnym imieniu. Działania wnioskodawcy oraz innych osób były dodatkowo najintensywniejsze w okresie wyborczym, gdy urząd miał najwięcej pracy. Zachowanie wnioskodawcy burmistrz podsumował zatem jako nadużycie prawa.

Sąd rozpoznający taką sprawę, oceniłby ją na podstawie wniosku o udostępnienie informacji, odpowiedzi na ten wniosek, uzasadnienia skargi wniesionej przez wnioskodawcę, uzasadnienia odpowiedzi na tę skargę oraz ewentualnych dalszych pism procesowych stanowiących polemikę między skarżącym (wnioskodawcą) a skarżonym organem. W niektórych przypadkach sąd prześledziłby historię skarg z zakresu dostępu do informacji publicznej składanych przez tego wnioskodawcę do wszystkich sądów administracyjnych. W wyjątkowych przypadkach sąd uwzględniłby wniosek o dodatkowy dowód z dokumentu. Na tej podstawie stwierdziłby, czy zachodzi możliwość nieudostępnienia informacji ze względu na nadużywanie prawa do informacji. W innym scenariuszu sąd wskazałby jedynie, że burmistrz powinien był wydać decyzję administracyjną o odmowie udostępnienia informacji publicznej. Dopiero gdy ją wyda, sąd będzie mógł wypowiedzieć się merytorycznie (o ile oczywiście trafi do niego kolejna skarga).

Oznacza to, że sąd rozpoznałby sprawę przede wszystkim na podstawie opinii skarżonego organu oraz opinii skarżącego. Przy czym analiza orzecznictwa pokazała, że stanowiska skarżących opisywano w wyrokach i postanowieniach o wiele rzadziej niż stanowiska organów. Wydaje się to zresztą logiczne choćby dlatego, że w takich przypadkach skarżącym nie przysługuje ani szeroki wachlarz argumentów ani dostęp do danych. Mogą oczywiście negować nadużywanie i udowadniać, że wnioskują mając jedynie dobre intencje, ale raczej nie zyska to większej wartości dowodowej. Podobnie jak sądów nie powinny przekonywać (i w 2023 r. raczej nie przekonywały) niczym nieoparte przypuszczenia organu na temat motywacji wnioskodawców.

Przewagę organów skarżonych przed sądem widać za to przy ocenie podnoszonych argumentów liczbowych. W sprawach, w których organy wyliczały ile różnych pism wnioskodawca skierował do danego urzędu na przestrzeni dłuższego okresu, sądy chętniej przychylały się do zarzutów o nadużywaniu prawa, akceptując wtedy także argumenty dotyczące „złych” intencji czy zachowań wnioskodawców. Nierównowagę widzimy również w sytuacjach, gdy sądy analizują argumenty organów, wykraczając poza granice rozpatrywanej sprawy (np. oceniają przebieg korespondencji organu ze skarżącym w innych postępowaniach). Sądy nie zestawiają jednocześnie wspomnianych argumentów z oceną działania organów skarżonych. Przykładowo nie sprawdzają, czy zarzut dotyczący składania wniosków powtarzalnych i uporczywych nie wynika przypadkiem z okoliczności, że to organ każdorazowo odmawia dostępu do informacji według przyjętego schematu działania. Być może dzieje się tak dlatego, że nie ma ogólnodostępnych danych pokazujących jak organy radzą sobie z obowiązkami informacyjnymi, a sądy nie mają narzędzi do przeprowadzenia samodzielnie pogłębionej analizy.

Obie strony dotyka natomiast niespójność orzecznictwa. Niejednokrotnie zbliżone okoliczności faktyczne prowadziły sądy do odmiennych rozstrzygnięć, zarówno co do zakresu pojęcia nadużywania, jak i procedury załatwiania takich wniosków. Dla wnioskodawców oznacza to, że realizacja zagwarantowanego im prawa zależy od uznania organu i sądu, które nie dość, że dokonują oceny postawy osoby (a nie treści wniosku) wbrew zakazowi wyrażonemu w art. 2 ust. 2 Ustawy o dostępie do informacji publicznej, to jeszcze na podstawie przesłanki, której interpretacja nie jest jasna i nie wynika z żadnego konkretnego przepisu prawa. Nawet jeśli sąd rozstrzyga sprawę na korzyść wnioskodawcy,

230. Sądowa ochrona prawa do informacji - podsumowanie seminarium na Uniwersytecie Wrocławskim: <https://siecobywatelska.pl/sadowa-ochrona-prawa-do-informacji-podsumowanie-seminarium-na-universytecie-wroclawskim/> (dostęp: 1.08.2024 r.)

dzieje się to po upływie miesięcy bądź lat. Realizacja wniosku siłą rzeczy staje się procesem przewlekłym, ale za jego wywołanie nie przewidziano żadnych szczególnych konsekwencji dla organu. Warto bowiem zwrócić uwagę, że poza art. 23 Ustawy o dostępie do informacji publicznej, w krajowej procedurze nie przewidziano sankcji za nieprawidłowe wykonywanie obowiązków jawnościowych. W latach 2021-2023 wyroki w sprawach z art. 23 ustawy o dostępie do informacji publicznej wydało tylko 5 sądów rejonowych (w 6 sprawach)²³¹. Nawet stwierdzenie rażącej bezczynności jest uznawane przez sądy za kłopotliwe w sprawach dostępu do informacji publicznej²³². Niepewność nie służy również instytucjom publicznym, które są zachęcane do korzystania z przesłanki nadużycia i „testowania” jej granic, ale bez jasnych wytycznych co tym nadużyciem może rzeczywiście być.

Dla dopełnienia obrazu dodajmy, że realizacja prawa do informacji nie podlega żadnemu ogólnemu mechanizmowi nadzoru i przeglądu. Nie wytypowano instytucji, która miałaby na bieżąco obserwować, jak działają (bądź nie działają) przepisy o dostępie do informacji publicznej. Przypomnijmy, że zjawisko kojarzone w Polsce z nadużywaniem jest uregulowane prawnie w niektórych państwach. Nie można tych przepisów rozpatrywać jednak w oderwaniu od innych wyrażonych zasad, procedury załatwiania wniosków oraz gwarantowanego systemu ochrony prawnej.

Powyższe uwagi i przykład miały za zadanie pokazać, że ustawowa regulacja nadużywania (o ile w ogóle zasadna), która miałaby spełnić wymogi proporcjonalnego ograniczenia prawa do informacji i w praktyce byłaby możliwa do kontrolowania przez organy odwoławcze oraz sądy administracyjne, jest uzależniona od zagwarantowania wielu innych elementów. Nie wystarczy samo wyznaczenie zakresu nadużywania.

W ramach niniejszej analizy nie odpowiemy na pytanie, czy w Polsce należy zmienić cały system ochrony dostępu do informacji publicznej. Zwracamy jednak uwagę, że na świecie istnieją przykłady regulacji, które mogą (choć w praktyce nie muszą) wpływać na wątek nadużycia prawa. Chodzi przede wszystkim o wyznaczanie wspomnianego organu nadzoru, który czuwa nad prawem do informacji, scala dane na temat realizacji prawa do informacji przez poszczególne podmioty zobowiązane, na tej podstawie postuluje konieczne zmiany legislacyjne i wydaje wytyczne w sprawie stosowania obowiązujących przepisów prawa. Chodzi również o prawne zobowiązanie instytucji publicznych do odpowiedniego gromadzenia i publikowania danych na temat realizacji prawa do informacji czy raportowania na ten temat do instytucji nadzorującej. Siłą rzeczy mowa także o wzmacnianiu roli i odpowiedzialności osób udostępniających informacje publiczne.

O ile nie ma prostej odpowiedzi na pytanie, kto w naszym kraju powinien rozstrzygać spory o udostępnienie informacji publicznej, o tyle można przedstawić jednoznaczną rekomendację co do wprowadzenia obowiązku gromadzenia danych na temat proaktywnego i wnioskowego dostępu do informacji oraz publikowania tych danych w Biuletynach Informacji Publicznej podmiotów zobowiązanych. Oczywiście zdajemy sobie sprawę, że pełne wdrożenie tej rekomendacji jest procesem wymagającym (także dla innych państw na świecie), ale jak dotąd nikt nie przedstawił argumentacji podważającej jego wykonalność. Wagę zbierania tych danych wyjaśniło zaś dobrze UNESCO: „Dla optymalnego dostępu do informacji kluczowe znaczenie ma ocena, również jakościowa, wdrażania tego prawa tak, aby kraje i terytoria mogły, w razie potrzeby, podejmować działania naprawcze. Dostępność danych na temat liczby wniosków otrzymanych przez organy nadzoru i sposobu, w jaki na nie odpowiedziano, jest ważnym wskaźnikiem, który może pomóc w monitorowaniu skuteczności ich działania”²³³.

Z materiałów opisywanych w poprzednich częściach analizy wynika, że zakres nadużycia wiązano z intensywnością i uporczywością działań wnioskodawców, a także z wykorzystywaniem prawa do celów osobistych, w tym także w celu utrudnienia funkcjonowania danego urzędu. I chociaż samą dostępnością danych o liczbie wniosków składanych do urzędu, liczbie odmów czy powodach nieudostępniania informacji przez ten urząd, nie da się zastąpić całości dyskusji na temat nadużywania, to na pewno jest to pierwszy krok w kierunku podejmowania decyzji w oparciu o dane. Przy okazji skompletowalibyśmy zestaw podstawowych danych koniecznych do przeprowadzenia przeglądu całego trybu dostępu do informacji publicznej. Wreszcie nasz kraj mógłby też nadrobić kilka lat separowania się od środowiska międzynarodowego, które z roku na rok coraz liczniej poddaje się badaniom ankietowym UNESCO²³⁴. Jako kraj bylibyśmy też lepiej przygotowani do potencjalnego przystąpienia do Konwencji z Tromsø o dostępie do dokumentów urzędowych czy wstąpienia do Partnerstwa na rzecz Otwartych Rządów (ang. *Open Government Partnership*)²³⁵.

Proces gromadzenia i publikowania danych o realizacji dostępu do informacji publicznej wyobrażamy sobie następująco:

- **obowiązek gromadzenia informacji:** należy rozważyć przyjęcie zasady (w formie przepisu prawa, wytycznych czy dobrej praktyki) na wzór Prawa modelowego o dostępie do informacji dla Afryki, zgodnie z którą podmioty zobo-

231. Sąd Rejonowy w Legnicy, Trzebnicy, Warszawie-Woli, Białymstoku i Żorach: <https://fedrowanie.siecobywatelska.pl/monitoringi/wnioski-o-informacje-w-2023-sady-rejonowe>

232. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 3 kwietnia 2024 r. o sygn. akt III OSK 928/23: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/638EF6DFE4>

233. Najnowszy raport opublikowany w 2024 r.: The need to accelerate worldwide progress: UNESCO 2023 report on public to access to information (SDG 16.10.2), s. 22: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000389214> (dostęp: 5.08.2024 r.)

234. <https://www.unesco.org/en/monitoring-access-information> (dostęp: 5.08.2024 r.)

235. <https://www.opengovpartnership.org/> (dostęp: 5.08.2024 r.)

wiązane mają obowiązek tworzenia, przechowywania, organizowania i utrzymywania informacji publicznych w dobrym i bezpiecznym stanie, w sposób ułatwiający ich szybką identyfikację²³⁶. Z naszych doświadczeń wynika, że odpowiedzialność za braki organizacyjne w instytucjach bywa przerzucana na wnioskodawców w taki sposób, że nie udostępnia się im niektórych nieskomplikowanych informacji wyłącznie dlatego, że organ nie poradził sobie z ich odpowiednim uporządkowaniem. Uważamy, że odpowiedzialność organu za odpowiednią organizację informacji publicznych powinna być wyraźnie zaakcentowana;

- **publikacja rejestru wniosków o udostępnienie informacji publicznej:** należy rozważyć wprowadzenie obowiązku (w formie przepisu prawa, wytycznych czy dobrej praktyki) publikacji w Biuletynach Informacji Publicznej podmiotów zobowiązanych rejestrów wniosków o udostępnienie informacji publicznej. Obecnie istnieją przykłady tak prowadzonych rejestrów²³⁷, ale stanowią one wyjątek od reguły ich niepublikowania²³⁸. Rejestry te powinny być przeszukiwalne i zawierać co najmniej następujące dane: autor wniosku (ale bez danych osobowych osób fizycznych), data wniosku, data udzielenia ostatecznej odpowiedzi, treść wniosku, informacja o sposobie rozpatrzenia wniosku (udostępnienie informacji, częściowe udostępnienie informacji, odmowa udostępnienia informacji w formie zwykłego pisma, odmowa udostępnienia informacji w formie decyzji administracyjnej), przyczyny nieudostępnienia informacji, informacja o naliczonej opłacie za udostępnienie informacji (o ile taką naliczono), informacja o decyzjach organu odwoławczego lub orzeczeniach sądu administracyjnego (o ile wystąpiły). Jeśli chodzi o przyczyny nieudostępnienia informacji, to proponujemy przyjąć następujące hasła: informacja nie stanowi informacji publicznej, podmiot nie posiada informacji, podmiot nie jest zobowiązany, informacja jest dostępna w odrębnym trybie, wnioskodawca nadużywa prawa, informacja przetworzona, ochrona prywatności, tajemnica przedsiębiorcy, informacje niejawne oraz inna tajemnica ustawowo chroniona. Rejestr powinien być aktualizowany na bieżąco i publikowany za okres do 3 lat wstecz (celem umożliwienia porównywania danych);
- **publikacja statystyk z realizacji dostępu do informacji:** należy rozważyć wprowadzenie obowiązku (w formie przepisu prawa, wytycznych czy dobrej praktyki) generowania i publikowania raz w roku statystyk z realizacji wnioskowego dostępu do informacji. Zestawienie powinno obejmować informacje, które da się w prosty sposób wygenerować na podstawie rejestru wniosków o udostępnienie informacji publicznej, w tym m.in. o liczbie wniosków, które wpłynęły do organu, liczbie wniosków załatwionych w całości, liczbie wniosków, w których odmówiono udostępnienia informacji, liczbie wydanych decyzji administracyjnych o odmowie udostępnienia informacji publicznej, liczbie postępowań sądowoadministracyjnych o udostępnienie informacji czy o najczęściej występujących przyczynach nieudostępnienia informacji. Dobrze byłoby również przygotować informacje tak, żeby wynikało z nich ile wniosków przypada na tego samego wnioskodawcę;
- **polityka proaktywnego udostępniania informacji:** należy rozważyć wprowadzenie obowiązku (w formie przepisu prawa, wytycznych czy dobrej praktyki) tworzenia przez organy planów publikacyjnych do Biuletynu Informacji Publicznej, obejmujących okres maksymalnie 3 lat. Takie dokumenty powinny obejmować plany co do publikacji informacji fakultatywnych z art. 8 ust. 3 zd. 2 Ustawy o dostępie do informacji publicznej. W planie można byłoby ustalić, że jeśli na przestrzeni roku o daną informację zawnioskowała określona liczba różnych wnioskodawców, to organ opublikuje niezwłocznie tę informację w Biuletynie Informacji Publicznej. W planie można byłoby również wyznaczyć sobie za cel publikację przeszukiwalnych informacji, które organ udostępniał na wnioski drogą elektroniczną. Należałoby też określić zasady publikacji informacji w kontekście przepisów o ochronie danych osobowych, a także przewidzieć ścieżkę sprawozdawczą. Po okresie obowiązywania planu organ powinien bowiem generować krótkie sprawozdanie z jego wykonania, w którym wyliczyłby jakie nowe informacje pojawiły się w Biuletynie, których informacji nie udało się opublikować, z jakich powodów;
- **kontrola prawidłowego funkcjonowania Biuletynów Informacji Publicznej:** kwestia proaktywnego udostępniania informacji w Biuletynach powinna być połączona z ustanowieniem skutecznych mechanizmów gwarantujących realizację nałożonych na podmioty zobowiązane obowiązków. Niestety w obowiązującym stanie prawnym Naczelny Sąd Administracyjny stoi na stanowisku, że wszelkie akty i czynności związane z prowadzeniem Biuletynu, jak i bezczynność w tym zakresie, nie może być przedmiotem skargi do sądu²³⁹. Wnioskodawcy nie przysługuje także roszczenie o opublikowanie informacji w Biuletynie²⁴⁰. Konieczne jest zatem wyposażenie obywateli w realne narzędzia umożliwiające zwrócenie się do organów z wnioskiem o opublikowanie informacji w Biuletynie Informacji Publicznej. Tego rodzaju żądanie mógłby dotyczyć zarówno informacji, które nie zostały, a zgodnie z prawem powinny być opublikowane w Biuletynie, jak i innych ważnych dla mieszkańców informacji. Odmowa pozytywnej realizacji wniosku,

236. Prawo modelowe..., s. 19 (dostęp: 5.08.2024 r.)

237. Zob. rejestr wniosków o udostępnienie informacji publicznej Urzędu Miasta Gdańska: <https://bip.gdansk.pl/urzed-miejski/informacja-publiczna/publikacja-wnioskow-o-udostepnienie-informacji-publicznej> (dostęp: 13.08.2024 r.)

238. Ze wspomnianego Raportu o stanie jawności wynika, że na 383 gminy, jedynie 22 publikowały w 2023 r. rejestry wniosków o udostępnienie informacji. Zob. Raport o stanie jawności..., s. 21.

239. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 23 listopada 2018 r. o sygn. akt I OSK 110/17: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/01291376CE>

240. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 10 lutego 2023 r. o sygn. akt III OSK 6942/21: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/EBE802B88A>

jak w przypadku standardowych wniosków, powinna podlegać kognicji sądu administracyjnego. Mechanizm ten zagwarantowałby efektywną i rozproszoną kontrolę prawidłowego funkcjonowania biuletynów.

- **systemy elektroniczne „szyte na miarę”**: w ostatnich informacjach rocznych przekazywanych Ministrowi Sprawiedliwości przez prezesów sądów apelacyjnych wskazywano, że system klasy EZD (do elektronicznego zarządzania dokumentacją) nie odpowiada profilowi działalności sądów powszechnych i wymaga uzupełniania tych samych informacji w kilku programach. Postulowano o zapewnienie sądom integralnego rozwiązania. Jednocześnie kilka z nich stwierdziło, że jednym z problemów organizacyjnych jest wzrastająca liczba wniosków o udostępnienie informacji skierowanych do prezesów sądów²⁴¹. Nie czujemy się na siłach, aby zaproponować jakiekolwiek rozwiązania techniczne. Chcemy natomiast zaznaczyć, że systemy do zarządzania dokumentacją powinny być wdrażane w instytucjach także z nastawieniem na realizację obowiązków jawnościowych. Z systemów tych instytucje powinny być w stanie w prosty sposób wygenerować informacje, których przygotowanie pociąga za sobą aktualnie trudności i bywa traktowane jako informacja przetworzona;
- **pobieranie bazy wyroków sądów administracyjnych**: należy zamieścić bazę orzeczeń sądów administracyjnych w portalu danych. Co prawda w unijnej tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości za 2023 r. (dane wykorzystywane na potrzeby raportów o praworządności) Polska została oceniona wysoko w zakresie możliwości odczytu maszynowego orzeczeń sądowych. Z wykresu wynikało, że sądy administracyjne zapewniają możliwość pobierania orzeczeń i powiązanych z nimi metadanych bezpłatnie w formie bazy danych lub za pomocą innych automatycznych środków²⁴². Wydaje się jednak, że na tę chwilę ogólnodostępna Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych (CBO-SA) umożliwia jedynie bezpłatne zapoznanie się z pojedynczymi orzeczeniami na stronie internetowej. Co więcej, jeśli zainteresowany użytkownik korzysta z zasobów bazy orzeczeń „nadmiernie”, to strona jest na jakiś czas blokowana, co tłumaczy się „potrzebą zapewnienia równego dostępu dla wszystkich użytkowników oraz na ograniczone możliwości techniczne bazy”²⁴³. Uniemożliwia to wykorzystanie bazy w celu szerszego porównywania orzecznictwa.

Zdajemy sobie sprawę, że realizacja powyższych punktów może wiązać się z nałożeniem na pracowników instytucji kolejnych obowiązków. Uważamy jednak, że korzyści tego rozwiązania powinny przeważać nad kosztami przedsięwzięcia i mają szansę wyróżnić nasz kraj w kontekście wysiłków na rzecz osiągnięcia jednego z komponentów 16. Celu Zrównoważonego Rozwoju. Równocześnie, wprowadzenie powyższych praktyk i szersza dostępność informacji mogłaby ograniczyć czas i wysiłek, poświęcany na odpowiadanie na wnioski oraz na postępowania sądowe dotyczące spraw dostępu do informacji publicznej. Poczucie bezzasadności w zakresie wprowadzania powyższych zmian mogą wzmacniać jednak sądy administracyjne, które w sprawach Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska oddalają skargi dotyczące nieudostępniania informacji o liczbie wniosków wykonanych w całości oraz o najczęściej występujących przyczynach nieudostępniania informacji w 2022 r.²⁴⁴. Orzeczenia te dotyczą kluczowych organów w państwie, jak choćby Prezesa Kancelarii Rady Ministrów czy Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. W pierwszym przypadku sąd uznał, że stowarzyszenie nie pytało o fakty, ale o interpretację organów. W drugim stwierdził zaś, że przygotowanie informacji wymaga przetworzenia, a stowarzyszenie nie ma szczególnie istotnego interesu publicznego. Wyroki są nieprawomocne, ponieważ stowarzyszenie zdecydowało się wnieść skargi kasacyjne.

Jak już argumentowaliśmy, zgromadzenie danych może posłużyć jako punkt wyjścia do przeglądu prawa. Skutki powinny być widoczne także w indywidualnych sprawach z dostępu do informacji. Zarówno bowiem wnioskodawcy, jak i sądy, mogliby posilkować się wiarygodnymi danymi (statystykami czy raportami z realizacji planów publikacyjnych). Przypomnijmy przykład Chorwacji, gdzie w 2015 r. znowelizowano przepis dotyczący nadużywania prawa do informacji, zaś w 2023 r. aż 79% wszystkich spraw, w których odrzucono wnioski, dotyczyło właśnie wniosków powiązanych z nadużywaniem. Statystyki są dostępne, ponieważ dane na ten temat dostarczyło 91% instytucji publicznych. Komisarz ds. informacji wydał z kolei wytyczne w sprawie stosowania przepisu o wnioskach wyraźnie bezzasadnych, w ramach których opisał krok po kroku, jakie elementy musi wziąć pod uwagę sąd, zanim podejmie decyzję w sprawie nadużywania. I chociaż przypadek Chorwacji jest ambiwalentny, to mimo wszystko stoimy na stanowisku, że bez zapewnienia podobnej „instrukcji”, nie znajdziemy przestrzeni do wprowadzenia proporcjonalnej i akceptowalnej przez społeczeństwo klauzuli generalnej dotyczącej nadużywania. Już teraz, gdy nawet jeszcze nie podjęto próby prawnego uregulowania nadużywania, zarzutów organów co do zachowań wnioskodawców pojawia się na tyle dużo (o czym świadczy choćby liczba orzeczeń, w których padł ten argument), że przestają one spełniać kryterium przesłanki stoso-

241. Informacje te znaleźliśmy w dokumentach udostępnionych nam na wniosek przez Ministra Sprawiedliwości. Treść wniosku: <https://eod.siecobywatelska.pl/filem/ecffae4a1de2b83a0145c912ca8315fa> Plik z odpowiedziami: <https://eod.siecobywatelska.pl/filem/99db5fc46fbd8ac030c00ad5d205e1c8> Zaznaczamy jednak, że dokumenty te mogły ulec zmianie, jako że na dzień ich udostępnienia, Minister Sprawiedliwości nie przedstawił do nich jeszcze uwag.

242. Więcej informacji na ten temat można znaleźć w opinii Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska złożonej w ramach konsultacji Unijnej tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości na 2024 r.: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14032-Unijna-tablica-wynikow-wymiaru-sprawiedliwosci-z-2024-r/F3451378_pl

243. Taka informacja znajduje się na stronie Naczelnego Sądu Administracyjnego: <https://www.nsa.gov.pl/baza-orzeczen.php>

244. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 16 kwietnia 2024 r. o sygn. akt II SAB/Wa 758/23 oraz z 4 czerwca 2024 r. o sygn. akt II SA/Wa 2414/23.

wanej w wyjątkowych przypadkach.

Poza zgromadzeniem i publikacją danych, w kontekście nadużywania prawa do informacji widzimy potrzebę zbadania następujących obszarów:

- **podstawowe informacje o proaktywnym dostępie do informacji w Polsce:** chodzi o podsumowanie ile podmiotów zobowiązanych wciąż nie prowadzi Biuletynu Informacji Publicznej, jakie problemy dotyczące prowadzenia Biuletynów pojawiły się w ostatnich latach (np. w kontekście ochrony danych osobowych), jaka jest skala publikacji informacji wymaganych prawem, tj. ile procent instytucji radzi sobie z publikacją obowiązkowych informacji z art. 8 ust. 3 zd. 1 Ustawy o dostępie do informacji publicznej, a także zastanowienie się, czy Biuletyn Informacji Publicznej wciąż sprawdza się jako rozwiązanie służące do przekazywania społeczeństwu informacji;
- **informacje o osobach odpowiedzialnych za udostępnianie informacji publicznej:** chodzi o zebranie danych pokazujących w ilu instytucjach są zatrudnione osoby, które mają za zadanie zajmować się realizacją dostępu do informacji publicznej, jaki mają zakres obowiązków, jakie jest ich zaszerogowanie urzędnicze bądź zajmowane stanowisko, czy działają samodzielnie, czy otrzymują wsparcie prawne, czy przechodzą szkolenia, jakie jest ich codzienne obciążenie obowiązkami;
- **dotatkowe statystyki sądowe:** statystyki i sprawozdania sądów administracyjnych są ogólnodostępne i publikowane corocznie, ale w zakresie spraw z dostępu do informacji publicznej warto byłoby zapoznać się z dodatkowymi informacjami, które w aktualnym stanie prawnym mogą posiadać wyłącznie sądy. Chodzi przykładowo o liczbę spraw z dostępu do informacji publicznej, w których sądy stwierdziły beczynność z rażącym naruszeniem prawa lub stwierdziły beczynność z rażącym naruszeniem prawa i wymierzyły organowi grzywnę. Chodzi również o statystyki pokazujące średni czas trwania całego postępowania dotyczącego jednego wniosku (od momentu wniesienia pierwszej skargi do momentu rozstrzygnięcia ostatniej skargi w sprawie tego samego wniosku o udostępnienie informacji);
- **opinie zainteresowanych środowisk:** należałoby zebrać i uwzględnić doświadczenia dotyczące obowiązującego trybu dostępu do informacji publicznej obywateli i obywateli, urzędniczek i urzędników, organizacji społecznych, sędziów, naukowców i naukowców, w tym socjolożek i socjologów oraz psycholożek i psychologów. W kontekście nadużywania prawa do informacji, problemy do rozstrzygnięcia wykraczają bowiem poza kompetencje czysto legislacyjne. Wypracowując kompromis dotyczący nadużywania, warto byłoby uwzględnić typowe mechanizmy rządzące procesami komunikacji międzyludzkich;
- **nadużywanie prawa do informacji a konstytucyjność:** mając na uwadze negatywną opinię przedstawioną przez Biuro Analiz Sejmowych na potrzeby rozpatrywania jednej z petycji skierowanych do Sejmu dotyczącej nadużywania, należałoby pozyskać opinię prawną w kontekście możliwości wprowadzenia jakiegokolwiek potencjalnej klauzuli nadużywania prawa do informacji w świetle przesłanek wyrażonych w art. 61 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- **analiza prawno porównawcza:** w kontekście nadużywania warto byłoby kontynuować analizę regulacji innych państw. Naszym zdaniem warto byłoby posłkować się przypadkami krajów, w których obowiązują nowsze przepisy, jako że są one oceniane najlepiej „na papierze” (np. Kenia) oraz tych, które mogą mieć problemy bardziej zbliżone do polskich (np. kraje Europy Południowej). Widzimy również zasadność pogłębienia przypadku Brazylii, która wydaje się być źródłem dobrych praktyk w zakresie proaktywnego udostępniania informacji, a która, według danych UNESCO, jest krajem otrzymującym największą liczbę wniosków o udostępnienie informacji (spośród państw, które wypełniają ankietę)²⁴⁵.

W naszej opinii dopiero solidny przegląd danych, prawa i praktyki jego stosowania, może doprowadzić do ewentualnych decyzji o uruchomieniu procesu legislacyjnego. Za narzędzie przeglądu prawa mogłaby posłużyć ocena funkcjonowania Ustawy o dostępie do informacji publicznej (OSR *ex post*)²⁴⁶, w szczególności w świetle zapowiadanych planów co do wzmocnienia tej instytucji²⁴⁷. Z własną inicjatywą przygotowania oceny mógłby wystąpić Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, do którego oczywiście trzeba byłoby się w tej sprawie zwrócić. Do zorganizowania spotkań z przedstawicielami różnych środowisk można byłoby wykorzystać proces tzw. prekonsultacji, pod warunkiem, że zapewniono by jego całkowitą przejrzystość.

b) Elementy związane z nadużywaniem prawa do informacji

245. The need to accelerate worldwide progress..., s. 22

246. § 152 i n. Uchwały Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. 2022 poz. 348): <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WMP20130000979>

247. Jak wynika przykładowo z odpowiedzi na interpelację poselską z czerwca 2024 r.: <https://sejm.gov.pl/sejm10.nsf/interpelacja.xsp?documentId=54970962C2EEB217C1258B31004DA4A5> (dostęp: 5.08.2024 r.)

Rozkładając wątek nadużywania na czynniki pierwsze, istotne są również inne elementy składające się na tryb dostępu do informacji, a powiązane z potencjalnym pojęciem nadużycia. O części z nich siłą rzeczy już wspomnieliśmy, pozostałe podejmiemy zaś poniżej.

Elementy systemowe

Pisaliśmy, że w krajach, które ustanowiły prawo do informacji, występują różne modele jego ochrony. Niektóre państwa powierzyły rozwiązywanie sporów z zakresu dostępu do informacji sądom, inne przekazały to zadanie funkcjonującym już organom (np. zajmującym się ochroną danych osobowych) czy stworzyły nowy organ (jednoosobowy bądź wieloosobowy), zajmujący się wyłącznie sprawami jawnościowymi. W niektórych państwach obok siebie funkcjonują dwa organy - jeden z nich rozpatruje spory wynikające z realizacji prawa do informacji, drugi zaś sprawuje ogólny nadzór nad wdrażaniem przepisów. Z ostatniego raportu UNESCO wynika, że w 2023 r. najczęściej występującym rodzajem organu nadzoru był komisarz ds. informacji lub komisja ds. informacji (ang. *information commission/er*), choć jednocześnie ich liczba spada. Stwierdzono też, że kraje, które posiadają wyspecjalizowane organy nadzoru, mogą lepiej radzić sobie z wdrażaniem prawa do informacji w praktyce²⁴⁸.

W ujęciu międzynarodowym, wzorcowym modelem ochrony prawa do informacji jest zapewnienie wewnętrznej ścieżki odwoławczej, zewnętrznej ścieżki odwoławczej do organu nadzoru, a ostatecznie zewnętrznego środka prawnego w postaci dostępu do sądu. Organ nadzoru powinien zaś działać niezależnie (także w zakresie dysponowania przyznanym budżetem), a osoby pełniące w nim funkcje powinny mieć doświadczenie eksperckie i być wolne od koneksji politycznych. Przyjmuje się, że do kompetencji organu nadzoru powinno należeć rozpatrywanie sporów dotyczących udostępnienia informacji poprzez wydawanie wiążących rozstrzygnięć (z uprawnieniem do przeglądania dokumentów niejawnych), możliwość nakładania sankcji i decydowania o innych środkach zaradczych (np. konieczność poprawy zarządzania danymi), ale też podnoszenie świadomości o prawie do informacji wśród społeczeństwa oraz monitorowanie stanu prawa do informacji (zbieranie danych, wydawanie wytycznych, proponowanie zmian legislacyjnych)²⁴⁹.

Wracamy do tego wątku głównie dlatego, że sposób zapewnienia ochrony prawa do informacji w Polsce wpływa również na sposób załatwiania potencjalnych spraw dotyczących nadużywania. Opisaliśmy już problemy występujące w aktualnie obowiązującym systemie, związane z ustrojem sądów administracyjnych czy ograniczeniami postępowania dowodowego, a także z brakiem instytucji czuwającej nad ilością spraw, w których instytucje odmawiają dostępu do informacji. Nie przesądzamy, że kontrolę sporów o udostępnienie informacji należałoby przenieść do innego sądu czy organu. Rozważając ustawowe wprowadzenie nadużywania, trzeba jednak rozważyć i tę kwestię. Przykładowo może się okazać, że przy wdrażaniu nadużywania konieczna będzie również zmiana przepisów Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Może okazać się też, że ingerencja w ustrój sądów administracyjnych jest niemożliwa, a zatem niemożliwe stanie się też wdrożenie takiego przepisu o nadużywaniu, który spełniałby wymogi proporcjonalności, chyba że zadbamy o wprowadzenie niezależnego organu zajmującego się tego typu sprawami. Przypomnijmy, że na konieczność rozważenia powołania organu nadzoru, który przedstawiłby wytyczne co do stosowania potencjalnego przepisu o nadużywaniu, zwrócili uwagę cytowani w analizie B. Wilk i D. Sześciło.

Kolejnym wątkiem systemowym jest sytuacja ustrojowa urzędników i urzędników odpowiedzialnych za przygotowywanie informacji publicznej. Ich rolę opisywaliśmy szerzej w przywoływanym wcześniej Raporcie o stanie jawności²⁵⁰ i bez wątpienia zagadnienie pozostaje aktualne.

Jeśli nasz kraj zdecydowałby się na wdrożenie środków mających poprawić jakość gromadzenia, segregowania i utrzymywania informacji w instytucjach publicznych, to w modelowym ujęciu, w każdej z nich powinno powstać co najmniej jedno wyraźnie wyodrębnione stanowisko ds. informacji. Stanowisko to powinno być wynagradzane adekwatnie do zakresu obowiązków osoby pracującej samodzielnie. Osobie takiej powinno przysługiwać zabezpieczenie przed ponoszeniem konsekwencji pracowniczych za udostępnienie informacji w dobrej wierze. Z drugiej strony jej działania powinny być zabezpieczone odpowiedzialnością za uchylanie się od wykonywania obowiązków jawnościowych. Zakresem obowiązków takiej osoby powinno być całościowe dbanie o politykę informacyjną w urzędzie, tj. przygotowywanie odpowiedzi na wnioski o udostępnienie informacji publicznej lub koordynowanie tego procesu, udzielanie pomocy wnioskodawcom w formułowaniu czy modyfikowaniu wniosków, sporządzanie projektów planów publikacyjnych do Biuletynu Informacji Publicznej, prowadzenie lub czuwanie nad uzupełnianiem rejestru wniosków o udostępnienie informacji publicznej, gromadzenie danych statystycznych na temat realizacji wniosków, planowanie działań edukacyjnych i promocyjnych na temat prawa do informacji. Urzędnikom i urzędnikom ds. informacji powinien również

248. The need to accelerate worldwide progress..., s. 8, 10, 20

249. Zob. wskaźniki RTI Rating: <https://www.rti-rating.org/country-data/by-indicator/> (dostęp: 6.08.2024 r.), a także rekomendacje przygotowane przez Access Info Europe dla opisywanego w tej analizie przypadku Austrii, która finalnie zmieniła obowiązujące dotychczas prawo, s. 8-10: https://www.access-info.org/wp-content/uploads/Legal-Analysis-of-Austrian-FOIA_-_Access-Info-Europe.pdf (dostęp: 6.08.2024 r.)

250. Raport o stanie jawności..., s. 8, 42-43

przysługiwać regularny dostęp do szkoleń.

Wykonalność przedsięwzięcia, jego koszty i szerzej, warunki pracy pracowników instytucji publicznych, wykraczają poza granice analizy. Nie da się jednak planować zmian Ustawy o dostępie do informacji publicznej ignorując ten obszar, ponieważ warunki pracy osób zatrudnionych w podmiotach zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznej mogą wpływać również na nastawienie do wykonywanych obowiązków, a dalej na nastawienie i kontakt z wnioskodawcami. Zeszlatoroczny monitoring Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska pokazał, że udostępnianie informacji publicznej jest często jedynie fragmentarycznym i „nadprogramowym” obowiązkiem urzędników²⁵¹. Do myślenia daje także lektura wspomnianych już informacji rocznych z poszczególnych apelacji sądów powszechnych. Skala problemów w postaci rotacji pracowniczej, niskich wynagrodzeń urzędniczych i nadmiaru obowiązków jest tak potężna, że nie dziwi nas ewentualny brak motywacji do realizowania przez te osoby jakichkolwiek dodatkowych zadań.

To prowadzi zresztą do kolejnego dylematu, nad którym wypadałoby się zastanowić. Poza budżetem instytucji, organizacją urzędu czy nastawieniem pracowników, wydolność podmiotów zobowiązanych może różnić się w zależności od ich kategorii. Inna jest bowiem sytuacja urzędu jednostki samorządu terytorialnego czy ministerstwa, dla których informowanie społeczeństwa powinno być jednym ze standardowych zadań i celów, inna natomiast dla małego niepublicznego przedszkola czy prywatnego przedsiębiorcy wykonującego usługi na rzecz gminy. Naszym zdaniem nie ma potrzeby zawężania katalogu podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej, ale warto przeprowadzić dyskusję o potrzebie wytypowania instytucji nadrzędnych do realizacji pewnych obowiązków jawnościowych. Przykładowo statystyki o realizacji wniosków o udostępnienie informacji na obszarze apelacji mogłyby generować i publikować sądy apelacyjne, nie zaś oddzielnie każdy sąd rejonowy i okręgowy.

Podsumowując, dopuszczenie bądź wykluczenie regulacji nadużywania prawa do informacji, wymaga uprzedniego zapytania o zdanie pracowników instytucji publicznych. Na tę chwilę znane są jedynie wyniki badań ankietowych Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego z 2014 r. Nie dość, że od tego momentu upłynęła dekada, to dodatkowo ankieta objęła jedynie niewielką grupę podmiotów zobowiązanych. Nie da się też ukryć, że Sieć Obywatelska Watchdog Polska szeroko krytykowała sposób sformułowania pytań do powyższej ankiety²⁵².

W analizie przytoczyliśmy wypowiedzi kilku osób zajmujących stanowiska urzędnicze i urzędnicze kierownicze na temat nadużywania. Zależało nam na poznaniu opinii pracowników - zarówno co rozumieją przez zjawisko nadużywania, ale też czy napotykają problemy związane z wykonywanymi na co dzień obowiązkami pracowniczymi. Nasza anonimowa ankieta trafiła jedynie do kilku osób. Ostatecznie nie wysłaliśmy jej szerzej, ponieważ nie byłibyśmy w stanie dotrzeć bezpośrednio do urzędniczek i urzędników odpowiedzialnych za udostępnianie informacji, a nie zaś do ich przełożonych czy kierowników urzędów. Mimo wszystko uważamy, że przygotowane przez nas pytania mogą posłużyć jako szablon do wykorzystania w ramach procesu zbierania informacji zwrotnych od pracowników podmiotów zobowiązanych. Z pytaniami można zapoznać się tutaj.

Ostatnim wątkiem wymagającym komentarza jest instytucja informacji przetworzonej. Pojęcie to przeszło wiele etapów interpretacyjnych, zatrzymawszy się w miejscu, w którym traktuje się je jako przesłankę ograniczającą prawo do informacji, gdy realizacja wniosku wymaga nieproporcjonalnego wysiłku po stronie organu (także wtedy, gdy organ powinien mieć uporządkowane informacje, ale tak się nie dzieje). Jak pokazała doktryna i orzecznictwo, przepis poświęcony informacji przetworzonej utożsamia się niekiedy z podstawą do stwierdzenia nadużywania prawa do informacji. I choć nie podzielamy tego stanowiska, to dostrzegamy, że w obu przypadkach pojawia się zbliżona argumentacja przemawiająca za odmową udostępnienia informacji. Dodatkowo w niektórych państwach konstrukcja nadużywania obejmuje również przypadki, w ramach których dopuszcza się odmowę dostępu do informacji, jeżeli jej przygotowanie w sposób znaczny i nieuzasadniony odwróciłoby zasoby instytucji od wykonywania innych zadań.

Nasze doświadczenia wynikające z prowadzenia spraw Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska oraz udzielania wsparcia prawnego w ramach bezpłatnego poradnictwa stowarzyszenia pokazują, że jednym z najczęściej występujących ograniczeń prawa do informacji stała się właśnie informacja przetworzona²⁵³. Także wyniki wspomnianego już monitoringu stowarzyszenia pokazały, że informacja przetworzona była jednym z trzech najczęściej występujących powodów nieudostępniania informacji publicznej przez zapytane podmioty zobowiązane²⁵⁴. Informacja przetworzona doczekała się też wyjątkowo rozbudowanego orzecznictwa - zasadniczo zakres tego pojęcia, jak i pojęcia szczególnie istotnego interesu publicznego, a także ścieżka postępowania w przypadku uznania wniosku za informację przetworzoną, powstała w wyniku interpretacji sądowej.

251. Monitoring wniosków o udostępnienie informacji..., s. 15-17, 21-22, 26, 29, 33-35

252. Zob. przykładowo: <https://siecobywatelska.pl/pseudonauka-kontra-jawnosc/> (dostęp: 07.08.2024 r.)

253. Zob. podsumowanie poradnictwa prawnego Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska za 2023 r. <https://siecobywatelska.pl/poradnia2023/> (dostęp: 07.08.2024 r.) oraz opracowanie Szymona Dubiela na temat informacji przetworzonej: <https://informacjapubliczna.org/wp-content/uploads/Przetworzona-analiza.pdf> (dostęp: 07.08.2024 r.)

W związku z powyższym uważamy, że rozważając zasadność prawnego uregulowania nadużywania, należałoby zastanowić się, czy takiej funkcji nie pełni już w praktyce art. 3 ust. 1 pkt 1 Ustawy o dostępie do informacji publicznej. Być może wystarczającym rozwiązaniem byłaby odpowiednia zmiana i doprecyzowanie ww. przepisu wraz z przepisami proceduralnymi. Jeśli natomiast nadużywanie miałoby doczekać się odrębnej regulacji, to należałoby usunąć przepis poświęcony informacji przetworzonej. Naszym zdaniem wybór pierwszego sposobu byłby możliwy jedynie pod warunkiem stworzenia (na bazie informacji przetworzonej) proporcjonalnego i skutecznego ograniczenia prawa, a nie zaś usankcjonowanie wyjątkowo niekorzystnej dla wnioskodawców praktyki orzeczniczej, która funkcjonuje obecnie.

Elementy proceduralne

Wprowadzenie dopuszczalności zastosowania kolejnego ograniczenia prawa do informacji nie sprowadza się wyłącznie do uregulowania gwarancji ustrojowych i przesłanki materialnej. Równie istotne są elementy proceduralne. Na konieczność zrewidowania i uregulowania niektórych z nich zwróciliśmy uwagę już wcześniej:

- **postępowanie dowodowe:** przyjmując, że sprawy z dostępu do informacji publicznej będą, jak dotąd, rozpatrywały sądy administracyjne, to wprowadzenie przesłanki nadużywania prawa do informacji jest naszym zdaniem niemożliwe bez poszerzenia zakresu postępowania dowodowego przed tymi sądami;
- **decyzje reformatoryjne organów odwoławczych:** jeśli system ochrony prawa do informacji będzie, jak dotąd, opierać się na postępowaniu odwoławczym i postępowaniach przed sądami administracyjnymi, to organom odwoławczym należałoby przyznać możliwość wydawania decyzji stwierdzających konieczność udostępnienia informacji publicznej. W przeciwnym razie w sprawach z dostępu do informacji publicznej należy przewidzieć odrębny środek prawny przysługujący od decyzji organu odwoławczego o uchyleniu decyzji organu pierwszej instancji i przekazaniu sprawy do ponownego rozpatrzenia. Na skutek aktualnej interpretacji sądowej, instytucja sprzeciwu do sądu administracyjnego w praktyce nie znajduje zastosowania w sprawach o udostępnienie informacji;
- **odmowa dostępu do informacji ze względu na nadużywanie prawa wymaga wydania decyzji administracyjnej:** zakładając scenariusz, w którym nadużywanie prawa do informacji stałoby się przesłanką ograniczenia dostępu do informacji publicznej, odmowa udostępnienia informacji publicznej powinna przybrać postać decyzji administracyjnej, od której przysługuje środek odwoławczy. W przeciwnym razie wnioskodawcy przysługiwałaby jedynie skarga na bezczynność do sądu administracyjnego, przy rozpatrzeniu której sąd nie orzeka merytorycznie o konieczności udostępnienia informacji. Oznaczałoby to, że po postępowaniu przed sądem organ mógłby ponownie odmówić udostępnienia informacji, co znacząco wpływa na czas trwania postępowania;
- **zarzut nadużywania prawa do informacji można powołać wyłącznie w odpowiedzi na wniosek:** wszystkie podstawy odmowy udostępnienia informacji publicznej powinny być wyrażone przez podmiot zobowiązany w odpowiedzi na wniosek o udostępnienie informacji publicznej. Organy odwoławcze i sądy nie powinny dopuszczać takich zarzutów przedstawianych na etapie odpowiedzi na odwołanie czy skargę, w pismach procesowych czy w zarzutach bądź uzasadnieniach skarg kasacyjnych. Takie stanowisko pojawiało się zresztą w analizowanym orzecnictwie z 2023 r.

W standardach międzynarodowych pojawiały się też wytyczne i zasady, którymi warto byłoby zainspirować się w krajowej procedurze:

- **wytyczne dla sądu lub organu analizującego nadużywanie:** nawet jeśli sądowi lub organowi odwoławczemu przysługiwałaby swoboda w zakresie oceny występowania bądź niewystępowania nadużywania, to powinny one podejmować decyzję zgodnie z określonym schematem postępowania, polegającym na sprawdzeniu liczby wniosków, które otrzymał w danym okresie organ skarżony, sprawdzeniu w jaki sposób te wnioski zostały zrealizowane (jak na nie odpowiedziano) oraz zweryfikowaniu w jaki sposób organ skarżony prowadzi politykę proaktywnego udostępniania informacji publicznej;
- **nadużywanie prawa jako wyjątek:** w scenariuszu zakładającym uregulowanie nadużywania prawa do informacji, powinno ono być interpretowane w ten sposób, że instytucje publiczne mogą sięgać po przesłankę jedynie w wyjątkowych sytuacjach oraz w wyniku oceny konkretnych okoliczności sprawy. Stwierdzenie nadużywania w jednej sprawie nie może oznaczać, że każdy kolejny wniosek tego samego wnioskodawcy będzie nadużyciem;
- **dążenie do wykorzystania innych sposobów załatwienia sprawy:** podmiot zobowiązany powinien podjąć starania w celu załatwienia sprawy w inny sposób, aniżeli poprzez stwierdzenie nadużywania prawa do informacji. Za taki sposób uważa się np. udzielenie pomocy w modyfikacji wniosku czy nałożenie opłaty za udostępnienie informacji publicznej.

W kontekście ostatniego punktu warto więc zastanowić się, czy już samo wprowadzenie zmian w obowiązujących przepisach Ustawy o dostępie do informacji publicznej, nie wyeliminowałoby konieczności uregulowania nadużywania bądź chociaż zminimalizowało konieczność sięgania po tę przesłankę. Przykładowo mogłyby one dotyczyć:

- **opłaty za udostępnienie informacji, którą organ przygotowuje dla wnioskodawcy:** zasada bezpłatności dostępu do informacji jest naszym zdaniem bardzo istotna, ale zdajemy sobie też sprawę z trudności związanych z egzekwowaniem opłat, które od lat podnoszą podmioty zobowiązane. Być może trzeba byłoby zastanowić się nad wprowadzeniem opłat na wzór trybu dostępu do informacji o środowisku. Ze standardów międzynarodowych wynika na pewno, że stawki za udostępnienie informacji publicznej powinny być przewidziane ogólnie i zawierać konkretny katalog za co można je nałożyć. Nie mogą też obejmować przekazania informacji drogą elektroniczną²⁵⁵. Nie można też wyznaczyć opłaty za informacje, które powinny być udostępnione w Biuletynie Informacji Publicznej;
- **wniosek o sprostowanie, uzupełnienie lub zmianę odpowiedzi sprzecznej, nieprawdziwej, wymijającej:** uważamy, że w przypadku odpowiedzi, co do której wnioskodawca ma wątpliwości czy zastrzeżenia, powinien on mieć możliwość złożenia wniosku o sprostowanie, uzupełnienie lub zmianę informacji. To wnioskodawca powinien uprawdopodobnić pisemnie swoje żądanie, a jeśli instytucja nie uwzględni wniosku, to w decyzji odmownej na niej ciąży udowodnienie, że informacja została udostępniona w pełnym i adekwatnym zakresie.

c) Na czym miałyby polegać nadużywanie

Na wstępie raz jeszcze chcielibyśmy podkreślić, że w tej analizie nie jesteśmy w stanie ani przesądzić, że istnieje konieczność uregulowania nadużywania prawa do informacji ani zaproponować konkretnej propozycji przepisów. Przypomnijmy, że Sieć Obywatelska Watchdog Polska od lat podkreśla, że nadużywanie prawa do informacji nie ma podstawy prawnej. Pojęcie to zaczęto jednak na dobre stosować w praktyce, więc nie pozostaje nic innego, jak zebrać dane uzasadniające bądź wykluczające konieczność uregulowania nadużywania, a następnie (jeżeli zajdzie taka potrzeba) przedstawić potencjalną propozycję konkretnych przepisów prawa. W ostatecznym rozrachunku będzie to rozwiązanie najkorzystniejsze dla wszystkich stron postępowania o udostępnienie informacji. Wpłynie też na pewność prawa do informacji.

Biorąc pod uwagę lekturę zebranych materiałów, a także nasze własne doświadczenia i spostrzeżenia, po kolei odniesiemy się do zakresu nadużywania, tj. pojawiających się argumentów mających świadczyć o nadużywaniu prawa do informacji. Zaczniemy od pokazania tych okoliczności, zachowań i zjawisk, które w naszej opinii nie mogą wchodzić w zakres klauzuli nadużywania.

Z zakresu nadużywania należałoby na pewno wykluczyć zarzuty podmiotów zobowiązanych oparte na samych przypuszczeniach co do motywów wnioskodawcy (dlaczego dana osoba zadaje pytania, do czego może wykorzystać informacje, z kim współpracuje) oraz uprzedzenia co do wnioskodawcy (oponent polityczny, były pracownik żądny zemsty). Przypomnijmy, że w orzeczeniach niejednokrotnie pojawiały się odwzorowania stanowisk organów, zgodnie z którymi organowi „wydawało się”, organ „przypuszczał” czy „zakładał”. Ograniczenie prawa do informacji nie może opierać się na hipotezach. Z kolei argument dotyczący prowadzenia przez wnioskodawcę tzw. „brudnej gry politycznej”, który przywoływał organ w jednej ze spraw, mógłby ewentualnie być analizowany w kontekście przepisów karnych czy wyborczych, nie zaś przepisów o dostępie do informacji publicznej.

Niezależnie od wytyczenia ewentualnego zakresu nadużywania, nie widzimy podstaw do uciekania się do tej przesłanki jedynie dlatego, że organ ma zrealizować wniosek wnioskodawcy, który jest dla niego „niewygodny”, czyli przykładowo zaczyna zadawać więcej pytań w okresie wyborczym, pozyskuje informacje na potrzeby przygotowywania artykułów krytycznych czy ujawniających nieprawidłowości lub pozyskuje informacje w celu zgłoszenia nieprawidłowości do instytucji kontrolnych. Na to ryzyko, które pociąga za sobą wprowadzenie klauzuli nadużywania, zwracali uwagę B. Wilk i D. Sześciło.

Odmowa udostępnienia informacji publicznej ze względu na zadawanie pytań sprzecznych z celem prawa do informacji, wymagałoby uwzględnienia w Ustawie o dostępie do informacji publicznej przepisów wstępnych, przewidujących wytyczenie podstawowych celów i zasad realizacji tego prawa.

Z kolei pytania sformułowane nieprecyzyjnie nie są podstawą do stwierdzenia, że wnioskodawca nadużywa prawa, ale do skontaktowania się z wnioskodawcą, wytłumaczenia co dla urzędu jest niezrozumiałe, dowiedzenia się na jakich informacjach zależy wnioskodawcy i przedstawienia jakimi możliwościami realizacji wniosku dysponuje organ.

Często stosowanym argumentem mającym przemawiać za nadużywaniem prawa do informacji, jest wielokrotne składanie wniosków o te same informacje przez te same osoby lub grupę osób działających w porozumieniu. Niestety w tego typu stanowiskach nie pojawiły się żadne dane źródłowe. Zgadza się jednak, że podmioty zobowiązane nie powinny odpowiadać na wnioski, na które udzieliły już wyczerpującej odpowiedzi (w tym prawomocnej odmowy udostępnienia informacji) tej samej osobie, chyba że informacja zmieniła się od momentu jej udostępnienia. Ciężar udowodnienia, że z korespondencji w sposób bezsprzeczny wynika, że informacja została już udostępniona, powi-

255. Zob. wskaźnik 25 RTI Rating: <https://www.rti-rating.org/country-data/by-indicator/> (dostęp: 12.08.2024 r.)

nien spoczywać na organie. Niedopuszczalne jest natomiast traktowanie jako tej samej informacji, informacji tożsamej przedmiotowo, ale obejmującej inny okres. Okoliczność, zgodnie z którą kilka osób wnioskuje o powtarzające się informacje (nawet ustalając to między sobą) powinna być z kolei bodźcem do podjęcia decyzji o jej publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej, a nie uznania wniosków za nadużycie.

Przy czym powtarzalność wnioskowania nie jest dla nas tym samym, co seryjność. Zdecydowanie nie widzimy powodów do ograniczania dostępu do informacji ze względu na okoliczność, że wnioskodawca skierował analogiczne wnioski do różnych urzędów albo że złożył jednocześnie (lub dzień po dniu) kilka wniosków do tego samego urzędu, gdy dotyczyły one różnych informacji. Dostrzegamy, że problemem dla podmiotów zobowiązanych mogą być wnioski, które dotyczą identycznego przedmiotu informacji (np. rejestr umów), ale innych okresów (np. obejmujących różne miesiące). Z naszych doświadczeń wynika jednak, że w przypadku, gdy wnioski takie są składane przez wnioskodawcę jednocześnie (czyli wnioskodawca prawdopodobnie podzielił je celowo), to są one skutecznie traktowane jako informacja przetworzona. Jeśli natomiast wnioskodawca wnioskuje o tożsame przedmiotowo informacje po udostępnieniu poprzedniej informacji (czyli już po zrealizowaniu poprzedniego wniosku), to w naszej ocenie nie dochodzi do żadnego naruszenia prawa. Działanie takie powoduje przecież, że organ nie musi przygotowywać obszernej informacji na raz i w jednym terminie.

Podobnie uznajemy, że samo skomplikowanie i szeroki zakres wniosku nie mogą stanowić o nadużyciu prawa do informacji. Obowiązujące obecnie przepisy dają instytucjom publicznym narzędzia pozwalające sobie na radzenie z takiego typu wnioskami - po pierwsze, wielokrotnie przywoływana już informacja przetworzona (art. 3 ust. 1 pkt Ustawy o dostępie do informacji publicznej). Po drugie, możliwość wydłużenia terminu rozpatrywania wniosku na podstawie art. 13 ust. 2 Ustawy o dostępie do informacji publicznej. Dzięki temu organy mogą odpowiadać na te wnioski, na które są w stanie, a w sytuacjach, gdy konieczna jest poszerzona analiza - udzielać odpowiedzi tylko niektórym podmiotom. Sam fakt, że obywatel domaga się szczegółowej informacji, bądź dotyczącej wielu zjawisk, nie powinien decydować o nadużyciu prawa do informacji.

Podzielamy za to stanowisko, zgodnie z którym organ powinien mieć podstawę do odmowy udostępnienia informacji w sytuacji, gdy może uprawdopodobnić, że informacja ta posłuży wnioskodawcy do popełnienia czynu zabronionego. Podobnie odmowa dostępu do informacji publicznej powinna następować, gdy we wnioskach bądź dalszej korespondencji w sprawie wniosku, wnioskodawca używa słów niecenzuralnych czy obraźliwych, o ile nie zastąpi to właściwych przepisów karnych.

Naszym zdaniem ewentualny zakres nadużywania nie powinien skupiać się na osobie wnioskodawcy, ale na przedmiocie wniosku. Dostrzegamy postulaty dotyczące uwzględnienia dopuszczalności odmowy dostępu do informacji, gdy wnioskodawca wysyła wnioski lub mnoży korespondencję jedynie po to, żeby celowo sparaliżować pracę urzędu. Wprowadzenie takiego ograniczenia wiązałoby się jednak z koniecznością oceny motywacji wnioskodawcy, czego podmioty zobowiązane ani nie powinny czynić ani nie mają do tego odpowiednich narzędzi. Względnie można byłoby dopuścić odmowę dostępu do informacji, gdy z korespondencji prowadzonej w danej sprawie z wnioskodawcą wynika jasno, że zamierza on uprzykrzać życie organowi. Być może należałoby rozważyć ewentualne wprowadzenie klauzuli odmowy udostępnienia informacji, gdy wnioskodawca wnioskuje o informacje oczywiście bezsensowne. Przy czym nie chodzi tutaj o informacje oceniane przez organ jako błahę, ale o przypadki, w których wnioskodawca pyta o coś, co zostało mu już wcześniej wyjaśnione, co doskonale już wie (bo wynika to np. z kontekstu, z ogólnodostępnych informacji) lub zadaje pytania retoryczne czy z tezą.

Zaznaczamy, że wprowadzenie jakiegokolwiek klauzuli generalnej nie może mieć jednak miejsca, jeśli nie zostaną zagrożone niżej wymienione elementy:

- **ciężar dowodu:** należy uregulować wyraźnie zasadę, że ciężar dowodu w sprawach z nadużywania ciąży na organie;
- **argumenty poparte faktami:** należy wprowadzić wytyczne, że organ skarżony ma obowiązek opierać się wyłącznie na tych argumentach, które jest w stanie poprzeć faktami (dokumentami urzędowymi, notatkami, transkrypcjami z nagrań, ogólnodostępnymi rejestrami, statystykami itd.);
- **liczba odmów ze względu na nadużycie prawa:** w naszej opinii należałoby wprowadzić zobowiązanie ciążące na instytucji chcącej powołać się na przesłankę nadużycia prawa, polegające na konieczności przedstawienia w ramach toczącego się postępowania odwoławczego czy sądowego, statystyk obejmujących liczbę spraw, w których zastosowała przesłankę nadużycia wobec wszystkich wnioskodawców (do roku wstecz) i wobec tego konkretnego wnioskodawcy, którego dotyczy postępowanie (do roku wstecz).

Czytając zebrane materiały stwierdziliśmy, że w praktyce orzeczniczej istnieją również pojęcia, które naszym zdaniem nie wiążą się z tematem nadużywania, ale tak je właśnie potraktowano. Chodzi przede wszystkim o dopuszczalność składania wniosków anonimowych, na potrzeby uruchomienia innego postępowania oraz na potrzeby komercyjne

i handlowe.

Postulaty co do wykluczenia możliwości składania wniosków anonimowych pojawiały się w wielu stanowiskach przedstawicieli samorządowych. Wskazywano, że rozpatrywanie tzw. „anonimów” prowadzi do paraliżu urzędów, ale niestety nie poparto tego żadnymi danymi źródłowymi. Mimo wszystko uważamy, że należy przyjrzeć się temu tematowi i rozpocząć szerszą dyskusję, zapoznając się z argumentami płynącymi ze wszystkich stron. Nie mamy pewności, czy uciążliwości urzędy upatrują w okoliczności, że nie wiedzą kto zadaje pytania czy też w okoliczności, że takie pytanie trafiają na zwykłe skrzynki mailowe, zamiast oficjalną ścieżką (poczta, ePUAP). Sami dostrzegamy, że wprowadzenie niektórych rozwiązań, o których wspomnieliśmy dotychczas w niniejszym rozdziale, wymagałoby posiadania wiedzy, że wnioski składa jedna i ta sama osoba. Dodatkowo, gdy w instytucjach na dobre pojawią się doręczenia elektroniczne, to dla wnioskodawców pewniejszym rozwiązaniem będzie wybór tego rodzaju komunikacji (zamiast komunikacji drogą mailową). Z drugiej strony znamy przypadki wnioskodawców i ich rodzin, którzy doświadczyli konsekwencji „za” zadawanie pytań. Uwzględnienie anonimowości pełni więc w niektórych przypadkach niezaprzeczalną rolę bezpiecznika.

Bez dokonania szerszej analizy, na ten moment przepisem prawa można byłoby jedynie potwierdzić stan obecny, za którym nie nadążył prawodawca, tj. że wniosek anonimowy może złożyć każda osoba fizyczna i może ona zachować anonimowość w przypadku, gdy urząd zamierza udostępnić jej żadaną informację. Jeśli natomiast urząd zamierza odmówić udostępnienia informacji w formie decyzji administracyjnej, to wnioskodawca musi ujawnić swoje dane, aby taką decyzję otrzymać. Osoby prawne nie powinny natomiast korzystać z anonimowości.

Jeżeli chodzi o składanie wniosków na potrzeby prowadzenia innych postępowań, to uważamy, że nie świadczy to o nadużywaniu prawa do informacji, dopóki organ nie ma uzasadnionego podejrzenia, że wnioskodawca zamierza w ten sposób popełnić czyn zabroniony. Jak wskazywaliśmy wyżej, w naszej ocenie same podejrzenia instytucji co do motywacji wnioskodawcy nie powinny być wystarczające do uznania, że dochodzi do nadużycia prawa do informacji (a taka sytuacja ma miejsce, gdy organ nie udostępnia informacji, bo uznaje, że wnioskodawca wykorzystuje prawo do informacji na potrzeby innego postępowania). Dodatkowo przypominamy, że wnioskodawca nie może ominąć trybu dostępu do akt postępowania, jeśli ten odrębny tryb ma do niego zastosowanie (jest stroną tego odrębnego postępowania).

Jeśli chodzi zaś o wnioski składane w celach handlowych czy komercyjnych, to z naszych obserwacji wynika, że dla urzędników jest to poważny problem zgłaszany między innymi za pośrednictwem rozmaitych grup w mediach społecznościowych. Chodzi więc o wnioski składane przez przedsiębiorców, które służą im następnie do przedstawiania ofert urzędowi czy do zbudowania bazy przynoszącej zarobek osobom pytającym. Naszym zdaniem do rozwiązania tego problemu można byłoby wykorzystać odrębny tryb ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego. Jednocześnie informacje o podstawowych usługach, których urząd potrzebuje wewnątrz i zleca na zewnątrz, mogą być publikowane jako bazy danych w portalu danych. Nie zgadzamy się natomiast z zarzutami dotyczącymi wnioskodawców zadających pytania na potrzeby raportowe czy grantowe. Wszystkim nam powinno zależeć na tym, żeby dane publiczne były publiczne, a środowisko naukowo-badawcze posługiwało się wiarygodnymi danymi.

Końcowo odnieśmy się jeszcze do pozostałych propozycji w zakresie nadużywania prawa do informacji, które padły w ostatnich latach ze strony przedstawicieli środowiska naukowego.

Nie podzielamy stanowiska prof. dr hab. M. Jaśkowskiej, dotyczącego zasadności wprowadzenia ograniczenia w zakresie składania wniosków nadmiernie rozbudowanych. Limitowanie obszerności wniosków prowadziłoby naszym zdaniem do sytuacji absurdu, a dodatkowo dokonana przez nas analiza orzecznictwa z 2023 r. nie dowiodła, żeby wnioskodawcy masowo składali obszerne wnioski o udostępnienie informacji publicznej. Warto byłoby rozpocząć dyskusję nad potrzebą wprowadzenia maksymalnego okresu, jaki może obejmować wnioskowana jednorazowo informacja (także rozbita przez tego samego wnioskodawcę na kilka wniosków w celu uniknięcia ewentualnych ograniczeń). Mamy jednak wątpliwości, czy taka regulacja jest w ogóle potrzebna w świetle istnienia szeroko używanego pojęcia informacji przetworzonej.

Jeśli chodzi o propozycję przepisu przedstawioną przez dr hab. A. Piskorz-Ryń, zgodnie z którą odmowa udostępnienia informacji mogłaby mieć miejsce, gdy realizacja wniosku prowadziłaby do „istotnego zakłócenia dla pracy organu”, to w naszej opinii pojęcie jest zbyt szerokie, w szczególności, jeśli nie przewidziano obok niego żadnych wytycznych dla organów mających stosować przepisy, jak również obowiązku gromadzenia i powoływania się przez organy na ogólnodostępne dane, które świadczyłyby o rzeczywistym zakłócaniu ich pracy poprzez wnioski wnioskodawców. Największe wątpliwości wiążą się jednak z okolicznością, że wiele „zakłóceń” wywołują przecież czynniki, na które wnioskodawca nie ma żadnego wpływu (utrzymywanie obiegu papierowego, braki kadrowe, niskie wynagrodzenia).

Zgadzamy się za to z propozycją ww. autorki, dotyczącą wprowadzenia mechanizmu zmiany wniosku przez wniosko-

dawcę, celem ograniczenia nakładu pracy po stronie podmiotu zobowiązanego. Taki mechanizm wpisuje się w schemat myślenia, który zaprezentowaliśmy w wielu punktach niniejszego rozdziału. Przede wszystkim urzędnicy ds. informacji powinni mieć obowiązek udzielania pomocy wnioskodawcom, w tym ustalania z nimi wykonalnych sposobów realizacji wniosków, które z jednej strony doprowadzą do udostępnienia informacji, z drugiej zaś nie doprowadzą do paraliżu instytucjonalnego. Dopiero po rozważeniu wszelkich dostępnych metod, organ mógłby odmówić dostępu do informacji, a w uzasadnieniu odwzorować wszystkie poczynione kroki, które wykonał, aby zrealizować wniosek, a które okazały się nieskuteczne.