

# Dostęp do informacji publicznej jednostek samorządu terytorialnego. Nadużycie prawa

---

## Access to Public Information of Local Government Units. Abuse of Law

*In January 2021, a questionnaire was carried out among employees of local self-government units in order to identify training needs and the most significant problems concerning the application of the provisions of the Access to Public Information Act. The questionnaire shows that the most frequent problem in the application of the provisions of the said Act is the abuse of the right to public information.*

*Abuse of the right to information is such an activity of the entitled entity, which is exercising the right to information in accordance with the established legal order, but is not included in the objectives of this right adopted by the legislator. Despite repeated postulates of the doctrine, the Act on Access to Public Information has not been amended to take into account the existence of the institution of abuse of the right. At present, the Supreme Administrative Court does not question its existence, however, for the sake of clarity of the law it would be worthwhile to include appropriate provisions safeguarding the work of bodies obliged to provide public information against requests that are clearly intended only to persecute or obstruct their normal activities.*

---

### Mateusz Badowski

*magister prawa  
Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego  
w Warszawie*

ORCID – 0000-0003-2793-9395

e-mail: m.badowski@uksw.edu.pl

Słowa kluczowe:

jednostki samorządu terytorialnego, samorząd terytorialny, dostęp do informacji publicznej, nadużycie prawa do informacji publicznej

Key words:

local government units, local government, access to public information, abuse of the right to public information

<https://doi.org/10.36128/priv.vi38.290>

## 1. Wprowadzenie

Prawo dostępu do informacji publicznej wywodzi się wprost z art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>1</sup>, a realizacji tego konstytucyjnego prawa służy ustawa o dostępie do informacji publicznej<sup>2</sup>. Wspomniana ustawa obowiązuje od

- 
- 1 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U.1997 r., Nr 78, poz. 483.
  - 2 Wyrok WSA w Olsztynie, 23.07.2020, II SA/OI 306/20, orzeczenia.nsa.gov.pl, [dostęp: 30.04.2021].

niemal dwudziestu lat<sup>3</sup>, w tym czasie była również blisko dwudziestokrotnie zmieniana. Prawo dostępu do informacji publicznej w sposób niezaprzeczalny stanowi filar budowy społeczeństwa obywatelskiego, będąc jednym z najważniejszych praw w katalogu praw obywatelskich<sup>4</sup>. Ustawa o dostępie do informacji publicznej ma zapewniać transparentność działań władzy publicznej, umożliwiać społeczną jej kontrolę i rozwijać demokrację uczestniczącą, w której obywatele mają wpływ na podejmowanie dotyczących ich decyzji<sup>5</sup>, ponieważ przejrzystość procesu decyzyjnego umacnia demokratyczny charakter organów władzy publicznej oraz zaufanie do administracji<sup>6</sup>.

Krytycy uważają, że wnikające z art. 2 ust. 1 udip, przysługujące każdemu prawo dostępu do informacji publicznej, stanowi duże obciążenie dla władz publicznych i innych podmiotów wykonujących zadania publiczne, zobowiązanych do udzielania wspomnianych informacji. Organy publiczne zobowiązane do udzielania informacji skarżą się często na niedobory kadrowe jako przyczynę braku bądź opóźnionej odpowiedzi na wnioski<sup>7</sup>. Mimo głosów krytycznych dotyczących poszczególnych postanowień tej ustawy, jak niedostateczna precyzyjność definicji samej informacji publicznej, nieostrych postanowień, tworzących problemy interpretacyjne czy problemy stosowania

- 
- 3 Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. 2020 r. poz. 2176, dalej udip), zgodnie z treścią art. 26 weszła w życie 1 stycznia 2002 r.
  - 4 Wyrok NSA, 04.03.2020, I OSK 1917/18, orzeczenia.nsa.gov.pl, [dostęp: 30.04.2021].
  - 5 Wyrok NSA, 11.05.2017, I OSK 2777/16, orzeczenia.nsa.gov.pl, [dostęp: 30.04.2021].
  - 6 Wyrok NSA, 04.03.2020, I OSK 1917/18, orzeczenia.nsa.gov.pl, [dostęp: 30.04.2021].
  - 7 Stan pandemii wirusa SARS-CoV 2 pogłębił jedynie zjawisko braków kadrowych i niemożności udzielenia informacji publicznej w terminie oraz np. bezwzględnego obowiązku przekazania skargi na bezczynność organu zobowiązanego do udzielenia informacji publicznej. Uzasadnieniem dla niewywiązania się z tego obowiązku nie może być jednak argument, że organ miał kłopoty techniczne z systemem informatycznym, czy też miał właśnie wspomniane braki kadrowe. Organ jest bowiem zobowiązany w taki sposób zorganizować swoją pracę, by mógł zająć stanowisko w sprawie w ustawowym terminie, w szczególności w sytuacji gdy obywatele dysponują możliwością pozostawania z organem w kontakcie elektronicznym i tą drogą komunikacji elektronicznej składać wnioski i formułować żądania (por. postanowienia NSA, 20.4.2021, III OZ 280/21, orzeczenia.nsa.gov.pl, [dostęp: 30.04.2021].)

postanowień w kolizji z innymi normami<sup>8</sup>, uznaje się, że istnienie prawa dostępu do informacji publicznej jest przejawem rozwoju demokracji jako ustroju<sup>9</sup>

Wspomniane problemy dotyczą również stosowania przepisów o dostępie do informacji publicznej w jednostkach samorządu terytorialnego. Pracownicy organów jednostek samorządu terytorialnego, uczestniczący w szkoleniu online w dnia 22 stycznia 2021 r. z zakresu dostępu do informacji publicznej organizowanym przez Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego<sup>10</sup>, zostali poproszeni o wskazanie najistotniejszych problemów dotyczących stosowania wspomnianych przepisów, aby dostosować tematykę szkoleniową do potrzeb samorządu terytorialnego. Ankietowani mogli zarówno wybrać odpowiedzi spośród zaproponowanych tematów, jak i wskazać inną dowolną problematykę z zakresu dostępu do informacji publicznej sprawiającą trudności w codziennym stosowaniu przepisów. Zaproponowane tematy zostały wybrane na podstawie pytań zadawanych podczas wcześniejszych szkoleń oraz drogą mailową. Na 78 odpowiedzi uczestników ankiety spośród tematów, które powinny zostać szerzej omówione na pierwszym miejscu, pojawiło się nadużycie prawa do informacji publicznej. Tą odpowiedź wskazało prawie 65 procent respondentów. 64 procent uczestników ankiety wskazało, że to tematyka wyłączenia dostępności informacji publicznej sprawia trudności w praktyce stosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej. Następnie w kolejności zostały wymienione problematyka udostępniania informacji publicznej przetworzonej (51 procent) i informacji o pracownikach podmiotów publicznych (50 procent). Prawie 15 procent respondentów zainteresowanych było niuansami publikacji nagrań z sesji organów kolegialnych jednostek samorządu terytorialnego, pod kątem ochrony m.in. prawa do prywatności. Pojedyncze osoby wskazały ponadto tematykę kar w związku naruszeniem przepisów o dostępie do informacji publicznej i dokumentów, które mogą podlegać udostępnieniu. Podczas prowadzonych szkoleń szczególnym zainteresowaniem uczestników cieszyła się także tematyka podmiotów uprawnionych do korzystania z prawa dostępu do informacji publicznej, w szczególności w kontekście istnienia tego uprawnienia w odniesieniu do samych organów jednostek samorządu terytorialnego, np. wójta, burmistrza czy prezydenta miasta.

---

8 Joanna Wyporska-Frankiewicz, Elżbieta Jarzęcka-Siwik, „Rozdział III.2 Podsumowanie”, [w:] *Dostęp do informacji publicznej w praktyce jednostek samorządu terytorialnego*, red. Joanna Wyporska-Frankiewicz (Warszawa: Wolters Kluwer, 2019, LEX).

9 Wyrok NSA, 21.11.2013, I OSK 895/13. [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl). [dostęp: 30.04.2021].

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

Z przeprowadzonej ankiety wynika, że najczęściej pojawiającym się problemem w stosowaniu przepisów o dostępie do informacji publicznej stanowi jego nadużywanie. Z tego względu dalsza część niniejszego opracowania została poświęcona właśnie tej tematyce.

## 2. Nadużycie prawa do informacji publicznej

### 2.1. Informacja publiczna i zasady jej udostępniania

Informacją publiczną jest informacja o sprawach publicznych<sup>11</sup> (art. 1 ust. 1 udip), czyli każda wiadomość wytworzona lub odnoszona do władz publicznych, a także wytworzona lub odnoszona do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa, o ile odnosi się do faktów<sup>12</sup>.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej nie może być podstawą do otrzymania informacji we własnej sprawie<sup>13</sup>. Istotą wniosku dotyczącego informacji publicznej jest kryterium interesu ogólnego, a nie jednostkowego, a z żądania udostępnienia informacji publicznej musi wynikać interes obiektywny, a nie subiektywny<sup>14</sup>. *A contrario* ustalenie istnienia u wnioskodawcy jedynie subiektywnego interesu prywatnego oznacza, że nie mają zastosowania przepisy o ustawy o dostępie do informacji publicznej. Złożenie wniosku

- 11 Pojęcie sprawy publicznej definiowane jest różnorodnie, zawsze jednak niezwykle szeroko np. jako działalność zarówno organów władzy publicznej, jak i samorządów oraz osób i jednostek organizacyjnych w zakresie wykonywania zadań władzy publicznej oraz gospodarowania mieniem publicznym, czyli mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa (por. Irena Kamińska, Mirosława Rozbicka-Ostrowska, „art. 1”, [w:] *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, red. Irena Kamińska, Mirosława Rozbicka-Ostrowska (Warszawa: Wolters Kluwer, 2016, LEX); tak też ostatnio np. WSA w Gdańsku w wyroku z dn. 14.04.2021 r., II SAB/Gd 7/21. [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl). [dostęp: 30.04.2021]).
- 12 Por. ostatnio Wyrok WSA w Białymstoku, 25.03.2021, II SAB/Bk 19/21. [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl). [dostęp: 30.04.2021]; Definicja ta może zostać uznana za powszechnie akceptowaną w orzecznictwie. W Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych występuje ona w niezmięnionej formie w 388 orzeczeniach (stan: 30.4.2021).
- 13 Wyrok NSA, 27.05.2020, I OSK 1601/19. [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl). [dostęp: 30.04.2021].
- 14 Wyrok NSA, 14.07.2020, I OSK 2817/19. [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl). [dostęp: 30.04.2021].

nie wpływa jednak na uznanie jej za „informację niepubliczną”<sup>15</sup>. Odmienne założenie tworzyłoby subiektywną definicję informacji publicznej, która przybierałaby walor „publiczności” w odniesieniu do charakteru złożonego wniosku, tzn. czy został złożony przez podmiot nadużywający swojego prawa, czy też przez inny podmiot.

Zasadą jest udostępnienie informacji publicznej, a jedynie wyjątek stanowi odmowa jej udostępnienia, wymagająca od organu dysponującego taką informacją, uzasadnienia i udowodnienia istnienia przesłanek uniemożliwiających udostępnienie<sup>16</sup>. Ciężar dowodu spoczywa więc zawsze na organie zobowiązanym. W związku z powyższym prawo dostępu do informacji publicznej uważane jest za „prawo uprzywilejowane”, nie może ono jednak powodować i prowadzić do paraliżu administracji<sup>17</sup>, w szczególności gdyby miało ono być nadużywane.

Należy jednak pamiętać, że obywatelskie prawo do informacji publicznej nie ma charakteru absolutnego. Nie istnieje formuła zagwarantowania obywatelom dostępu do informacji „za wszelką cenę”<sup>18</sup>, ale z drugiej strony jego ograniczenie może nastąpić wyłącznie ze względu na ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa (art. 61 ust. 3 Konstytucji RP). Celem ustawy o dostępie do informacji publicznej nie jest jednak zaspokajanie indywidualnych, prywatnych potrzeb<sup>19</sup>, dlatego każda informacja publiczna musi dotyczyć spraw publicznych.

Problem zagrożeń związanych z nadużywaniem prawa do informacji publicznej został dostrzeżony w doktrynie już niedługo po wprowadzeniu samych przepisów o dostępie do informacji publicznej<sup>20</sup>. Przyczyn

15 Inaczej: Aneta Fornalik, „Sposób rozstrzygnięcia w sprawach o dostęp do informacji publicznej”, wpis z dn. 08.02.2021, Legalis.

16 Por. np. wyrok NSA, 04.03.2020, I OSK 1917/18. orzeczenia.nsa.gov.pl. [dostęp: 30.04.2021].

17 Wyporska-Frankiewicz, Jarzęcka-Siwik, „Rozdział III.2 Podsumowanie”, LEX; Michał Kowalski, „Nadużycie Prawa do informacji publicznej”, *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*, nr 2 (2016): 59.

18 Wyrok WSA w Poznaniu, 20.12.2019, II SA/Po 732/19. orzeczenia.nsa.gov.pl. [dostęp: 30.04.2021].

19 Ta ugruntowana w orzecznictwie teza ostatnio została potwierdzona np. w wyroku WSA w Warszawie, 19.10.2020, II SAB/Wa 269/20. orzeczenia.nsa.gov.pl. [dostęp: 30.04.2021].

20 Zob. np. Agnieszka Knopkiewicz, „O nadużyciu prawa do informacji publicznej” *Państwo i Prawo*, nr 10 (2004): 69-81.; Agnieszka Piskorz-Ryń, „Nadużywanie prawa do informacji publicznej – uwagi de lege lata i de lege ferenda” *Kontrola Państwowa*, nr 6 (2008): 35-48.

nadużywania prawa dostępu do informacji publicznej należy szukać przede wszystkim w nader szerokiej ustawowej konstrukcji tego prawa, ponieważ nie określono w ustawie granic korzystania z tego prawa, o ile samo udostępnienie nie naruszałoby innych dóbr zasługujących na ochronę, jak np. ochrona prywatności czy tajemnica przedsiębiorcy. Ponadto, zarówno walory gospodarcze informacji publicznej, jak i łatwość dostępu implikują dużą liczbę wniosków<sup>21</sup>.

## 2.2. Definicja nadużycia prawa do informacji publicznej

Nadużycie prawa łączy się z istnieniem praw podmiotowych, które kształtują sytuację prawną adresatów norm<sup>22</sup>. Nadużyciem prawa do informacji będzie więc takie działanie podmiotu uprawnionego, które jest wykonywaniem prawa do informacji zgodnie z ustalonym porządkiem prawnym, ale nie mieści się w przyjętych przez ustawodawcę celach tego prawa<sup>23</sup>. Uznaje się, że do *nadużycia* prawa podmiotowego dochodzi wtedy, gdy podmiot zainteresowany podejmuje prawnie dozwolone działania dla osiągnięcia innych celów niż przewidziane przez ustawodawcę<sup>24</sup>. Nadużywanie prawa polega na korzystaniu z uprawnień w sposób sprzeczny z ich funkcją, a zatem niezmiernie do ochrony *praw* podmiotowych<sup>25</sup>, a w odniesieniu do dostępu do informacji publicznej próbę korzystania z uprawnienia dla osiągnięcia celu innego aniżeli troska o dobro publiczne<sup>26</sup>. Do nadużywania publicznego prawa podmiotowego dochodzi więc gdy jakiś podmiot podejmuje prawnie dozwolone działania dla osiągnięcia celów innych niż przewidziane przez ustawodawcę. Takie działanie lub zaniechanie jest wprawdzie zachowaniem podmiotu „mającego prawo”, ale nie służy społecznie uzasadnionym interesom

21 Jerzy Parchomiuk, *Nadużycie prawa w prawie administracyjnym* (Warszawa: C. H. Beck 2018), Rozdział II § 2.III.2, Legalis.

22 Kowalski, „Nadużycie Prawa do informacji publicznej”, 49.

23 Marcin Rudzki, „Pojęcie nadużycia prawa do informacji publicznej”, [w:] *Jawność i jej ograniczenia. Dostęp i wykorzystywanie*, t. V, red. Grażyna Szpor, Agnieszka Piskorz-Ryń (Warszawa: C. H. Beck, 2015), 133.

24 Małgorzata Jaśkowska, „Nadużycie publicznego prawa podmiotowego jako przesłanka ograniczenia dostępu do sądu w sprawach z zakresu informacji publicznej” *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*, nr 1 (2018): 40.

25 Michał Szwał, Marcin Szwed, „Nadużycie prawa do sądu w postępowaniu sądowo administracyjnym” *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*, nr 6 (2016): 53.

26 Wyrok NSA, 04.03.2020, I OSK 1917/18. [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl). [dostęp: 30.04.2021].

tego podmiotu<sup>27</sup>. Często nie daje się w ogóle pogodzić z założeniami całego systemu prawa, składającego się z leżących u jego fundamentów wartości i zasad aksjologicznych<sup>28</sup>. Nadużycie prawa definiowane jest więc jako wykorzystywanie tego prawa w sposób, który nie jest zgodny z założeniami aksjologicznymi leżącymi u podstaw tego prawa dostępu do informacji publicznej, do których m.in. należy troska o dobro publiczne, jakim jest w szczególności prawo do przejrzystego państwa, jego struktur, przestrzegania prawa przez podmioty życia publicznego, jawności funkcjonowania administracji i innych organów<sup>29</sup>. W koncepcji nadużycia prawa do informacji publicznej, gdy poszukuje się rozwiązań służących przeciwdziałaniu zjawisku braku regulacji ustawowej, główny nacisk kładzie się na potrzebę dokonania funkcjonalnej wykładni przepisów o dostępie do informacji publicznej<sup>30</sup>.

Jednocześnie subiektywne odczucie organu o uciążliwości i mnogości wniosków o udostępnienie informacji publicznej nie może samoistnie stanowić o nadużywaniu prawa do dostępu do informacji publicznej. Jedyne w takiej sytuacji, gdy dodatkowo organ nie może rozpatrzyć sprawy, usprawiedliwione mogłoby zostać zastosowanie konstrukcji nadużycia prawa do informacji publicznej<sup>31</sup>. Prawo to przysługuje bowiem „każdemu” i nie może być odbierane tylko z uwagi na osobę wnioskodawcy<sup>32</sup>.

W sferze dostępu do informacji publicznej doszło jednak do co najmniej częściowego zerwania związku pomiędzy przejawami korzystania z prawa a analizą celów, dla jakich prawo jest wykorzystywane przez jednostkę<sup>33</sup>. Problematyczne jest więc ustalenie celu, w jakim podmiot wnosi o udostępnienie informacji, ponieważ zasadniczo od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania ani interesu prawnego, ani faktycznego (art. 2 ust. 2 udip). Obowiązek uzasadnienia „istotności

27 Wyrok WSA w Poznaniu, 20.12.2019, II SA/Po 732/19. orzeczenia.nsa.gov.pl. [dostęp: 30.04.2021].

28 Wyrok WSA w Kielcach, 20.3.2019, II SAB/Ke 6/19. orzeczenia.nsa.gov.pl. [dostęp: 30.04.2021].

29 Wyrok WSA w Poznaniu, 20.12.2019, II SA/Po 732/19. orzeczenia.nsa.gov.pl. [dostęp: 30.04.2021].

30 Parchomiuk, „Nadużycie prawa w prawie administracyjnym”, R. II § 2.III.2, Legalis.

31 Wyrok NSA, 04.03.2020, I OSK 1917/18. orzeczenia.nsa.gov.pl. [dostęp: 30.04.2021].

32 Wyrok WSA w Olsztynie, 02.07.2020, II SA/OI 309/20. orzeczenia.nsa.gov.pl. [dostęp: 30.04.2021].

33 Jakub Polanowski, Jerzy Parchomiuk, „Nadużycie prawa do informacji publicznej”, [w:] *Jawność w samorządzie terytorialnym*, red. Bogdan Dolnicki (Warszawa: Wolters Kluwer 2015), LEX.

dla interesu publicznego” obejmuje tylko udostępnienie informacji przetworzonych<sup>34</sup> (art. 3 ust. 1 pkt. 1 udiop). Wprowadzenie tego typu ograniczenia z jednej strony urzeczywistnienia ideę jawności i transparentności życia publicznego, z drugiej natomiast ogranicza nadużycie prawa do informacji publicznej<sup>35</sup>. Nie ma jednak możliwości zastosowania tej konstrukcji w stosunku do informacji „prostych”<sup>36</sup>. Tak daleko idące ograniczenie dostępności informacji publicznej niweczyłoby podstawowy cel ustawy, która ma zapewniać prosty, szybki i odformalizowany dostęp<sup>37</sup>, a w żadnym wypadku nie może zostać naruszona sama istota prawa dostępu do informacji publicznej.

Z jednej strony podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej nie może badać interesu wnioskodawcy<sup>38</sup>. Z drugiej strony nie zmienia to faktu, że w każdym indywidualnym przypadku istnieje możliwość oceny zachowania wnioskującego o informację publiczną pod kątem tego, czy korzysta on ze swojego uprawnienia zgodnie z jego celem i funkcją ustawy. Ocena ta powinna być oparta o okoliczności faktyczne, w szczególności uwzględnić treść wniosku o udostępnienie informacji publicznej oraz dotychczasowe

- 
- 34 Informacja publiczna przetworzona jest jednolicie definiowana w orzecznictwie, jako taka, która w chwili złożenia wniosku w zasadzie nie istnieje. Jej wytworzenie wymaga przeprowadzenia przez podmiot zobowiązany pewnych czynności analitycznych, organizacyjnych i intelektualnych w oparciu o posiadane informacje proste (por. np. wyrok NSA, 30.09.2015, I OSK 1746/14. [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl). [dostęp: 30.04.2021]; jak i wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dn. 18.12.2018 r., SK 27/14, OTK ZU A/2019, poz. 5, nb. 50).
- 35 Marcin Pieńczykowski, „Interes publiczny jako przesłanka uzyskania przetworzonej informacji publicznej” *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*, nr 6 (2017): 63.
- 36 Parchomiuk, „Nadużycie prawa w prawie administracyjnym”, R. II § 2.III.2, Legalis.
- 37 Fakt odformalizowania postępowania w przedmiocie udzielenia informacji publicznej został *explicite* potwierdzony w licznych orzeczeniach zarówno Naczelnego Sądu Administracyjnego (por. np. wyrok NSA, 17.01.2020, I OSK 587/19. [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl). [dostęp: 30.04.2021]), jak i wojewódzkich sądów administracyjnych (por. m.in. ostatnio: wyrok WSA we Wrocławiu, 30.03.2021, IV SAB/Wr 531/20. [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl). [dostęp: 30.04.2021]; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim, 17.03.2021, II SAB/Go 290/20. [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl). [dostęp: 30.04.2021]; wyrok WSA w Warszawie, 01.12.2020, II SAB/Wa 472/20. [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl). [dostęp: 30.04.2021]).
- 38 Wyrok NSA, 08.10.2020, I OSK 2055/18. [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl). [dostęp: 30.04.2021].



relacje z wnioskodawcą (na płaszczyźnie korzystania przez niego z prawa do informacji publicznej)<sup>39</sup>. W związku z istnieniem domniemania dostępności informacji i nie mogąc wzywać wnioskodawcy do wykazania interesu nawet w sytuacjach wątpliwych, organ zobowiązany jest więc do udzielenia informacji. Jedynie wtedy, gdy nie budzi wątpliwości, że wniosek o udzielenie informacji publicznej w swej istocie służy do załatwienia indywidualnego interesu wnioskodawcy podmiot zobowiązany może uznać, iż wniosek nie jest objęty przepisami o dostępie do informacji publicznej<sup>40</sup>. Zważywszy więc na samą konstrukcję prawa dostępu do informacji publicznej już samo stwierdzenie, że żadaną informację cechuje walor informacji publicznej, implikuje w praktyce obowiązek udzielenia jej każdemu podmiotowi, który się o to zwróci. Takie uprawnienie może jednak prowadzić do nadużywania tego prawa<sup>41</sup>.

### 2.3. Praktyka w przypadku nadużycia prawa do informacji

W literaturze wyróżnia się trzy główne grupy problemowe cechujące nadużycie prawa do informacji publicznej: wykorzystanie prawa do informacji w celu zakłócenia funkcjonowania organów administracji; wykorzystanie dla celów gospodarczych, zawodowych lub na potrzeby prowadzenia indywidualnych sporów prawnych; oraz wykorzystanie dla szykanowania osób piastujących funkcje publiczne, do pozyskiwania informacji o tych osobach nie w celu społecznej kontroli, lecz dla prowadzenia sporów osobistych<sup>42</sup>.

Mimo braku ustawowej definicji pojęcia „nadużycia prawa do informacji publicznej” jest ono powszechnie używane zarówno w literaturze przedmiotu, jak i orzecznictwie sędowo administracyjnym<sup>43</sup>. Naczelny Sąd Administracyjny zasadniczo nie kwestionuje możliwości odmowy udostępnienia

39 Wyrok WSA w Poznaniu, 20.12.2019, II SA/Po 732/19. [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl). [dostęp: 30.04.2021].

40 Wyrok NSA, 08.10.2020, I OSK 1969/18. [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl). [dostęp: 30.04.2021].

41 Wyrok WSA w Poznaniu, 20.12.2019, II SA/Po 732/19. [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl). [dostęp: 30.04.2021].

42 Parchomiuk, „Nadużycie prawa w prawie administracyjnym”, R. II § 2.III.2, Legalis.

43 Fraza „nadużycie prawa do informacji publicznej” w różnych odmianach fleksyjnych występuje w 255 orzeczeniach Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz wojewódzkich sądów administracyjnych w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych (stan na 30.04.2021 r. [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl)).

informacji publicznej z powodu nadużycia prawa przez wnioskodawcę<sup>44</sup>. W kwestii nadużycia prawa do informacji należy jednak wyjaśnić, że takiej przesłanki odmowy udostępnienia informacji publicznej nie zna ustawa o dostępie do informacji publicznej. Zatem przy uwzględnieniu takiej okoliczności należy zachować szczególną ostrożność. Wszelkie pozaustawowe przesłanki ograniczające to prawo mogą utrudnić lub wręcz uniemożliwić kontrolę społeczną nad funkcjonowaniem instytucji publicznych. Dlatego też ewentualne powołanie się na nadużycie prawa do informacji musi być zastrzeżone wyłącznie do przypadków skrajnych, w których wnioskodawca wykazuje się dużą dozą złej woli, a ilość i zakres objętych wnioskami informacji może utrudnić normalne funkcjonowanie i wypełnianie swoich ustawowych kompetencji przez organ administracji publicznej<sup>45</sup>.

Istnieją jednak również głosy krytyczne, co do stosowania tej konstrukcji prawnej zarzucając właśnie brak umocowania prawnego oraz próby naukowego uzasadnienia jego zakresu<sup>46</sup>. Istnieje obawa, że w aktualnym stanie prawnym konstrukcja nadużycia prawa do informacji 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<sup>47</sup>. Każdy podmiot oraz każdy wniosek powinien być więc oceniany indywidualnie i to nie tylko w kontekście uprawnienia do uzyskania takiej informacji, ale w konkretnych sytuacjach również przy uwzględnieniu nadrzędnych wobec niego zasad i wartości<sup>48</sup>. Nadużycie prawa do informacji publicznej może być stwierdzone tylko w konkretnym stanie faktycznym sprawy, w odniesieniu do konkretnego żądania, nie zaś z uwagi na osobę wnioskodawcy<sup>49</sup>. Ocena wniosku za nadużywający prawa dostępu do informacji publicznej powinna być wykorzystywana jedynie w wyjątkowych sytuacjach i niezwykle rzadko, tylko

44 Tak *explicite* NSA w wyroku z dn. 16.03.2021 r., III OSK 86/21. orzeczenia.nsa.gov.pl. [dostęp: 30.04.2021].

45 Wyrok NSA, 16.03.2021, III OSK 56/21. orzeczenia.nsa.gov.pl. [dostęp: 30.04.2021].

46 Bogusław Banaszak, Michał Bernaczyk, „Konsultacje społeczne i prawo do informacji o procesie prawotwórczym na tle Konstytucji RP oraz postulatu „otwartego rządu” *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*, nr 4 (2012): 23.

47 Polanowski i Parchomiuk, „Nadużycie prawa do informacji publicznej”, LEX.

48 Wyrok WSA w Poznaniu, 20.12.2019, II SA/Po 732/19. orzeczenia.nsa.gov.pl. [dostęp: 30.04.2021].

49 Wyrok WSA w Olsztynie, 02.07.2020, II SA/Ol 309/20. orzeczenia.nsa.gov.pl. [dostęp: 30.04.2021].

gdy ze stanu faktycznego w sposób oczywisty wynika<sup>50</sup>. Do nadużycia prawa do informacji dochodzi z pewnością, gdy z okoliczności wynika, że celem wniosku jest wywołanie dolegliwości i utrudnienie funkcjonowania organu zobowiązanego do udzielenia informacji publicznej, jeżeli wniosek nie służy jakimkolwiek dobru powszechnemu oraz godzi w realizację zadań publicznych<sup>51</sup>. Przesłankami, które należy wziąć pod uwagę podczas oceny wniosku jest np. seryjność i podobieństwo skarg, akcentowanie w treściach pism kwestii kosztów postępowania, model działania skarżącego i jego pełnomocnika, okoliczność czasowa między wniesieniem skargi a zaistnieniem bezczynności w sprawie. Również sposób wysłania wiadomości w sprawie może wskazywać, że wnioskodawca nie wykluczał możliwości zakwalifikowania jej jako spam, czego skutkami byłby obciążony organ<sup>52</sup>, w szczególności gdy może prowadzić do poczucia nękania i zastraszania pracowników organów odpowiedzialnych za udostępnienie informacji publicznej<sup>53</sup>.

Nadużycie prawa do informacji publicznej może prowadzić do unie możliwości innym podmiotom skorzystania z tego prawa zgodnie z jego istotą. Nieuzasadnione wnioski absorbują siły i środki organu zobowiązanego, co może prowadzić w konsekwencji do zagrożenia realizowania uzasadnionych uprawnień innych podmiotów<sup>54</sup>. Dlatego należy rekomendować wprowadzenie przepisu dającego możliwość organowi odmowę dostępu do informacji publicznej, jeżeli samo udostępnienie miałoby spowodować istotne zakłócenie pracy tego podmiotu<sup>55</sup>. Jednocześnie chcąc pozostawić prawo do informacji w tak szerokim zakresie dostępności, nie jest możliwe kazuistyczne zdefiniowanie samego nadużycia. Z pewnością nieskuteczne byłoby wprowadzanie określonych limitów ilościowych do składania wniosków. Istniałaby łatwa możliwość obejścia tego ograniczenia poprzez składanie wniosków przez

---

50 Wyrok NSA, 30.08.2012, I OSK 799/12. [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl). [dostęp: 30.04.2021].

51 Wyrok WSA w Kielcach, 20.3.2019, II SAB/Ke 6/19. [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl). [dostęp: 30.04.2021].

52 Wyrok NSA, 03.11.2015, 1940/15. [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl). [dostęp: 30.04.2021].

53 Wyrok WSA w Białymstoku, 25.03.2021, II SA/Bk 169/21. [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl). [dostęp: 30.04.2021].

54 Wyrok WSA w Kielcach, 20.3.2019, II SAB/Ke 6/19. [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl). [dostęp: 30.04.2021].

55 Agnieszka Piśkorska-Ryń, „Postulaty zmian w przepisach prawa dotyczących dostępu do informacji i ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego”, [w:] *Jawność i jej ograniczenia*, t. XII, *Model regulacji*, red. Grażyna Szpor, Tomasz Bąkowski (Warszawa: C. H. Beck 2016), 141.

inne osoby. Zgodnie z orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego sama okoliczność ewentualnych znajomości bądź też relacji towarzysko-rodzinnych pomiędzy poszczególnymi wnioskodawcami jest irrelevantna dla sposobu rozpoznania wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Nawet jeżeli takie powiązania by zaistniały, nie ma to znaczenia dla załatwienia poszczególnych wniosków z zakresu ustawy o dostępie do informacji publicznej<sup>56</sup>. Nie można zgodzić się z poglądem, że wprowadzenie do ustawy o dostępie do informacji publicznej normy generalnej ograniczającej dostęp do tego rodzaju informacji może wiązać się z niebezpieczeństwem nazbyt częstego jej wykorzystywania<sup>57</sup>. Konstrukcja ta istnieje w obrocie prawnym, a jej jednoznaczne uregulowanie mogłoby wpłynąć tylko pozytywnie na przejrzystość przepisów prawa. Jej stosowanie, bez względu na uregulowanie ustawowe, poddane jest przecież kontroli sądownoadministracyjnej. Do czasu wprowadzenia normy regulującej instytucję nadużycia prawa do informacji publicznej jedynym rozwiązaniem wydaje się odwoływanie do wykładni funkcjonalnej i celu prawa dostępu do informacji publicznej.

Zgodnie z treścią art. 16 ust. 1 udip, odmowa udostępnienia informacji publicznej winna przyjąć formę decyzji administracyjnej. Organ, nie wydając takiej decyzji, naraża się na zarzut bezczynności<sup>58</sup>. Jednakże w sytuacji, gdy wniosek o dostęp do informacji publicznej stanowi nadużycie prawa, przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej, w ogóle nie znajdują zastosowania. Organ powinien o tym fakcie powiadomić wnioskodawcę, a niewydanie decyzji w takiej sytuacji, nie może być zakwalifikowane jako bezczynność organu<sup>59</sup>.

### 3. Podsumowanie

Z przeprowadzonej ankiety wśród pracowników organów jednostek samorządu terytorialnego wynikało, iż istnieje największe zapotrzebowanie na szkolenia z zakresu nadużycia prawa dostępu do informacji publicznej. Mimo wielokrotnie powielanych postulatów doktryny, do ustawy o dostępie do informacji publicznej nie wprowadzono zmian uwzględniających istnienie instytucji nadużycia prawa, na co w orzecznictwie zwracana jest uwaga.

56 Wyrok NSA, 16.03.2021, III OSK 56/21. [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl). [dostęp: 30.04.2021].

57 Inaczej: Parchomiuk, „Nadużycie prawa w prawie administracyjnym”, R. II § 2.III.3, Legalis.

58 Z bezczynnością organu w zakresie dostępu do informacji publicznej mamy do czynienia wówczas, gdy organ nie udziela informacji wskazanej we wniosku strony o jej udzielenie (por. m. in. wyrok NSA, 06.03.2013, I OSK 2999/12. [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl). [dostęp: 30.04.2021].

59 Wyrok WSA w Kielcach, 20.3.2019, II SAB/Ke 6/19. [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl). [dostęp: 30.04.2021].

Obecnie Naczelny Sąd Administracyjny nie kwestionuje jej istnienia, jednakże w imię przejrzystości i pewności prawa, warto byłoby umieścić odpowiednie przepisy zabezpieczające pracę organów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznych przed wnioskami w sposób oczywisty mającymi na celu jedynie szykanować lub utrudnić ich normalną działalność.

Warto zauważyć, że ani w ankiecie, ani w praktyce szkoleniowej tematyka procedury postępowania nie odgrywa zasadniczo istotnej roli. Fakt ten powinien zostać poddany pogłębionym badaniom, choć wydaje się, że powodem takiego stanu rzeczy jest daleko idące odformalizowanie procesu udostępniania informacji publicznej, a przez to proceduralne stosowanie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej nie tworzy dużych problemów interpretacyjnych organom jednostek samorządu terytorialnego zobowiązanym do udzielania opisywanych informacji.

### Bibliografia

- Banaszak Bogusław Bernaczyk Michał, „Konsultacje społeczne i prawo do informacji o procesie prawotwórczym na tle Konstytucji RP oraz postulatów »otwartego rządu«” *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*, nr 4 (2012): 16-39.
- Fornalik Aneta, *Sposób rozstrzygania w sprawach o dostęp do informacji publicznej*, wpis z dn. 08.02.2021, Legalis.
- Jaśkowska Małgorzata, „Nadużycie publicznego prawa podmiotowego jako przesłanka ograniczenia dostępu do sądu w sprawach z zakresu informacji publicznej” *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*, nr 1 (2018): 27-41.
- Kamińska Irena, Mirosława Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, wyd. 3. Warszawa: Wolters Kluwer, 2016.
- Knopkiewicz Agnieszka, „O nadużyciu prawa do informacji publicznej” *Państwo i Prawo*, nr 10 (2004): 69-81.
- Kowalski Michał, „Nadużycie Prawa do informacji publicznej”, *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*, nr 2 (2016): 49-60.
- Parchomiuk Jerzy, *Nadużycie prawa w prawie administracyjnym*. Warszawa: C. H. Beck 2018, Legalis.
- Pieńczykowski Marcin, „Interes publiczny jako przesłanka uzyskania przetworzonej informacji publicznej” *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*, nr 6 (2017): 54-64.
- Piskorz-Ryń Agnieszka, „Nadużywanie prawa do informacji publicznej – uwagi de lege lata i de lege ferenda” *Kontrola Państwowa*, nr 6 (2008): 35-48.
- Piskorz-Ryń Agnieszka, „Postulaty zmian w przepisach prawa dotyczących dostępu do informacji i ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego”, [w:] *Jawność i jej ograniczenia*, t. XII, *Model regulacji*,

- red. Grażyna Szpor i Tomasz Bąkowski. 119-151. Warszawa: C. H. Beck 2016.
- Polanowski Jakub, Jerzy Parchomiuk, „Nadużycie prawa do informacji publicznej”, [w:] *Jawność w samorządzie terytorialnym*, red. Bogdan Dolnicki. Warszawa: Wolters Kluwer 2015, LEX.
- Rudzki Marcin, „Pojęcie nadużycia prawa do informacji publicznej”, [w:] *Jawność i jej ograniczenia. Dostęp i wykorzystywanie*, t. V, red. Grażyna Szpor, Agnieszka Piskorz-Ryń. 127-134. Warszawa: C. H. Beck, 2015.
- Szwast Michał, Marcin Szwed, „Nadużycie prawa do sądu w postępowaniu sądowo administracyjnym” *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*, nr 6 (2016): 52-76.
- Wyporska-Frankiewicz Joanna, Elżbieta Jarzęcka-Siwik, „Rozdział III.2 Podsumowanie”, [w:] *Dostęp do informacji publicznej w praktyce jednostek samorządu terytorialnego*, red. Joanna Wyporska-Frankiewicz, Warszawa: Wolters Kluwer 2019, LEX.



This article is published under a Creative Commons Attribution 4.0 International license. For guidelines on the permitted uses refer to <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode>