

**3.****Nadużycie publicznego prawa podmiotowego przez złożenie wniosku o dostęp do informacji publicznej. Pojęcie informacji publicznej**

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu  
z dnia 17 kwietnia 2025 r.

II SA/Po 129/25

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w składzie:

Sędzia WSA Jakub Zieliński (spr.)

Sędzia WSA Tomasz Świstak

Sędzia WSA Edyta Podrazik

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 17 kwietnia 2025 r. sprawy ze skargi R. C. na decyzję W. sp. z o.o. z siedzibą w S. z dnia 9 grudnia 2024 r. w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej

**I. uchyla zaskarżoną decyzję,**

**II. zasądza od W. sp. z o.o. z siedzibą w S. na rzecz skarżącego kwotę 200 zł (dwieście złotych) tytułem zwrotu kosztów sądowych.**

**Uzasadnienie**

Pismem z 4 października 2024 r. R. C. zwrócił się do Prezesa Zarządu (...) Przedsiębiorstwa Komunalnego Spółka z o.o. w S. o udostępnienie (za okres od 4 lipca 2024 r. do dnia otrzymania niniejszego pisma) następujących informacji, obejmujących działalność (...) PK spółka z o.o. w S.:

1. Wyniku finansowego spółki, obejmującego poszczególne działy jej funkcjonowania (od 1 stycznia 2024 r. do dnia otrzymania niniejszego pisma).
2. Określenie liczby pracowników, wedle poszczególnych działów, tak jak w corocznym sprawozdaniu zarządu z działalności spółki.
3. Jakie osoby poza zarządem spółki pełnią funkcje kierownicze i na jakich stanowiskach?
4. Podanie daty złożenia wniosku do Krajowego Rejestru Sądowego o dokonanie wpisu Członka Rady Nadzorczej del. do Zarządu Spółki, w osobie pani M. G., jak również wskazanie czy za pełnioną funkcję wypłacone zostało wynagrodzenie, jeśli tak, na jakiej podstawie, w jakiej wysokości i za jaki okres ?

5. Czy spółka korzysta z obsługi prawnej? Jeśli tak wskazanie kto ją zapewnia, w jakim zakresie, jakie są jej miesięczne koszty, z wyłączeniem postępowań sądowych, wnosząc również o przesłanie kserokopii umowy.
6. Jaki bank bądź banki zapewniają obsługę rachunków spółki? Zwracam się o przesłanie kserokopii umów.
7. Jakie są środki finansowe zgromadzone przez spółkę na jej rachunkach? Jeśli środki gromadzone są na lokatach, wskazanie ile lokat zostało założonych i na jakie kwoty, jak również okres na jaki lokaty zostały zawarte.
8. Czy spółka dokonała jakichkolwiek wypowiedzeń umów najmu pomieszczeń stanowiących własność spółki?
9. Kopii uchwał rady nadzorczej, zgromadzenia wspólników, zarządu (w tym również zarządzeń) oraz protokołów z posiedzeń przywołanych organów.
10. W przypadku zwołania posiedzenia rady nadzorczej poza siedzibą spółki wskazanie czy poszczególni członkowie rady nadzorczej wyrazili zgodę na odbycie posiedzenia w innym miejscu niż siedziba spółki,
11. Jakie jest wykształcenie, doświadczenie zawodowe prezesa zarządu spółki (...) PK, a także wskazanie czy zasiadał kiedykolwiek w organach spółki komunalnej bądź pełnił funkcję członka zarządu spółki kapitałowej?
12. Jaka jest wysokość miesięcznego wynagrodzenia prezesa zarządu (...) PK spółka z o. o. (przesłanie kserokopii umowy o wykonywanie czynności zarządzania spółką przez prezesa zarządu).
13. Na jakim etapie jest realizacja inwestycji modernizacja Miejskiej Oczyszczalni Ścieków w S., czy podjęta została decyzja dotycząca wspólnej realizacji inwestycji modernizacja Miejskiej Oczyszczalni w S. przez gminę S. oraz (...) PK spółka z o.o.?
14. Czy w związku z wypowiedzeniem umowy na zarządzanie mieszkaniowym zasobem komunalnym gminy S. przez (...) PK spółka z o.o., spółka nadal świadczy usługę zarządzania, jeśli tak zwracam się o wskazanie na jakiej podstawie oraz przesłanie kserokopii umowy.
15. Czy w związku z likwidacją stanowiska pracy referent do spraw rozliczeń gminnego zasobu mieszkaniowego, stanowisko pozostaje nieobsadzone, czy też powołana została osoba do wykonywania czynności związanych ze zlikwidowanym stanowiskiem, jeśli została powołana proszę o podanie dokładnej daty.
16. Czy spółka przewiduje w roku bieżącym lub przyszłym zmienić taryfy obejmujące stawki na dostawę wody oraz odprowadzanie ścieków, jeśli

- tak w jakim kierunku podwyższenia czy obniżenia stawek ?
17. Czy spółka zaprzestała używania dotychczasowego logo spółki, jeśli tak dlaczego ?
  18. Czy spółka posiada aktywną stronę internetową, na której ogłaszane są informacje dotyczące spółki, czy obsługuje ją samodzielnie, czy zleca to podmiotowi zewnętrznemu, jeśli tak jakiemu
  19. W jaki sposób wyłania się podmioty wykonujące usługi na rzecz (...) PK spółka z o.o., zapytania ofertowe, z wolnej ręki?

Wnioskodawca wniósł o nadesłanie odpowiedzi wraz z wymaganymi dokumentami na wskazany adres.

Pismem z 22 października 2024 r. Prezes Zarządu (...) Przedsiębiorstwa Komunalnego Spółka z o.o. w S. (dalej: „Zobowiązany” lub „Spółka”) poinformował R. C. (dalej: „Skarżący”, lub „Wnioskodawca”), że z uwagi na wielowątkowość żądanej informacji publicznej, odpowiedź na wniosek zostanie udzielona w terminie 2 miesiące od daty wpływu wniosku tj. do dnia 9 grudnia 2024 r.

Następnie, decyzją z 9 grudnia 2024 r. Prezes Zarządu (...) Przedsiębiorstwa Komunalnego Spółka z o.o. w S. odmówił udostępnienia informacji publicznej w całości.

W uzasadnieniu decyzji Zobowiązany zauważył, iż ustawa o dostępie do informacji publicznej ma zapewniać transparentność działań władzy publicznej, umożliwiać społeczną jej kontrolę, budować społeczeństwo obywatelskie i rozwijać demokrację uczestniczącą, w której obywatele mają wpływ na podejmowanie dotyczących ich decyzji. Dlatego żądana informacja, aby uzyskać walor informacji publicznej, musi dotyczyć zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r. poz. 902 - dalej jako „u.d.i.p.”) „sprawy publicznej”. Przedmiotem takiej informacji jest problem lub kwestie, które mają znaczenie dla większej liczby osób czy grup obywateli lub też są ważne z punktu widzenia poprawności funkcjonowania organów państwa. Natomiast wnioski o udostępnienie informacji publicznej składane przez podmioty, których interesów dotyczą, nie są wnioskami o udzielenie informacji publicznej, nie odnoszą się bowiem do „sprawy publicznej.” Ustawa o dostępie do informacji publicznej nie może być podstawą do otrzymania informacji we własnej sprawie. Celem ww. ustawy nie jest zaspokajanie indywidualnych (prywatnych) potrzeb w postaci uzyskiwania informacji dotyczących wprawdzie kwestii publicznych, lecz przeznaczonych dla celów handlowych, edukacyjnych, zawodowych czy też na potrzeby toczących się

postępowań sądowych. Wskazano, że orzecznictwo sądów administracyjnych wypracowało także koncepcję nadużycia prawa dostępu do informacji publicznej. Poprzez pojęcie „nadużycie prawa dostępu do informacji publicznej”, rozumie się próbę korzystania z instytucji dostępu do informacji publicznej dla celów innych aniżeli troska o dobro publiczne, jakim jest prawo do przejrzystego państwa, jego struktur, przestrzeganie prawa przez podmioty życia publicznego, jawność administracji i innych organów itp.

Spółka zauważyła, że Wnioskodawca od 2012 do 2024 r. piastował stanowisko Prezesa Zarządu Spółki. Od czasu złożenia przez Wnioskodawcę rezygnacji z ww. stanowiska, pozostaje on w konflikcie z obecnym Zarządem Spółki, kwestionując prawidłowość działań aktualnych organów Spółki. W ostatnich dniach pełnienia obowiązków Prezesa Zarządu Spółki, Wnioskodawca podjął działania budzące wątpliwości z perspektywy gospodarowania środkami publicznymi. Nadto Spółka oraz Wnioskodawca pozostają w sporze w zakresie wypłaty wynagrodzenia z tytułu klauzuli poufności, co może stanowić podstawę do wszczęcia postępowania cywilnego przed sądem powszechnym i wywołać w przyszłości dalsze reperkusje w relacjach Wnioskodawca - Spółka. Spółka stoi na stanowisku, iż wniosek z dnia 4 października 2024 r. złożony został w celu uzyskania informacji co do sporów prowadzonych z inicjatywy Wnioskodawcy przeciwko Spółce, nie zaś w celu realizacji zadań publicznych. Stąd też stwierdzić należy, że żądania informacja publiczna ma na celu pozyskanie dodatkowych informacji, które nie stanowią informacji publicznej, a jednocześnie nie odpowiadają celowi, jak i funkcji, jakie wynikają z u.d.i.p. Wniosek o udostępnienie informacji publicznej złożony przez Wnioskodawcę dotyczy jego prywatnych interesów, a nadto Wnioskodawca jest zainteresowany wynikiem podjętych przez niego czynności jako osoba piastująca stanowisko prezesa zarządu spółki w tym m.in., w zakresie wynajęcia obiektu budowlanego na okres 12 lat mimo obowiązującego orzeczenia powiatowego inspektora nadzoru budowlanego o wstrzymaniu prac do czasu zalegalizowania obiektu lub jego rozbioru, należy uznać, iż nie odnosi się on bowiem do „sprawy publicznej”.

R. C. wniósł skargę na powyższą decyzję do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu zarzucając naruszenie:

1. art. 61 ust. 3 Konstytucji RP poprzez ograniczenie prawa do informacji publicznej powołując się na przesłanki pozaustawowe;
2. art. 19 ust. 2 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych w zakresie w jakim przepis ten stanowi o prawie do swobodnego

wyrażania opinii obejmującego swobodę poszukiwania, otrzymywania i rozpowszechniania wszelkich informacji i poglądów, bez względu na granice państwowe, ustnie, pismem lub drukiem, w postaci dzieła sztuki bądź w jakikolwiek inny sposób według własnego wyboru, poprzez jego niezastosowanie i nieudostępnienie na wniosek informacji podlegającej udostępnieniu, co w konsekwencji doprowadziło do nieuzasadnionego ograniczenia prawa człowieka do informacji;

3. art. 10 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności w zakresie w jakim przepis ten obejmuje wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych;
4. art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (u.d.i.p.) w zakresie, w jakim przepis ten stanowi o powszechnym dostępie do informacji publicznej przez każdego obywatela, uwzględniając wyjątkowy charakter wyłączeń tego prawa;
5. art. 13. ust. 1 u.d.i.p. poprzez naruszenie ustawowego terminu na udostępnienie takiej informacji.

W uzasadnieniu skargi Skarżący podniósł, iż w jego ocenie Zobowiązany dopuścił się bezczynności - nie zaszły żadne obiektywne przesłanki, które uzasadniałyby wydłużenie terminu do dnia 9 grudnia 2024 r. Wnio-skodawca zauważył nadto, że Spółka a priori odmówiła skarżącemu prawa dostępu do informacji, błędnie uznając, że udostępnienie przedmiotowej informacji spowodowałoby nadużycie prawa, nie odnosząc się w ogóle do poszczególnych pytań wniosku, nie wykazując również jaki jest związek pomiędzy przekazanymi pytaniami, a ewentualnym nadużyciem prawa do informacji publicznej. Wniosek z dnia 4 października 2024 r. o dostęp do informacji publicznej w żaden sposób nie jest związany z interesem Skarżącego, zresztą taki związek nie został przez Spółkę wykazany. Skarżący nie ma wiedzy co do rzekomego konfliktu z obecnym zarządem Spółki, z inicjatywy Skarżącego nie jest prowadzone przeciwko Spółce żadne postępowanie sądowe czy administracyjne.

Zauważono, że Spółka jest spółką komunalną, realizującą zadania użyteczne dla społeczności gminy S., ma charakter monopolisty na lokalnym rynku usług zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, świadczy również usługi zarządzania nieruchomości, odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych. Sposób realizacji przedmiotowych zadań ma kluczowe znaczenie dla każdego mieszkańca gminy. Analiza treści decyzji Spółki z dnia 9 grudnia 2024 r. prowadzi do wniosku, że celowo poczyniono założenie o odmowie dostępu do informacji publicznej i

na tę okoliczność powołano orzecznictwo, a przytaczane przykłady relacji skarżącego ze Spółką, nie tylko nie są powiązane z przesłanymi pytaniami, ale są również niezgodne z prawdą. Skarżący zaznaczył, że wypracowane przez orzecznictwo i doktrynę stanowisko co do nadużycia prawa nie jest kryterium ustawowym, jest tylko i wyłącznie następstwem działań, które nie służą realizacji celu ustawowego, to jednak nie oznacza, że podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej, bez przeprowadzenia stosownego postępowania dowodowego uczyni z tego wygodne narzędzie do odmowy udzielenia informacji publicznej. Jeżeli nawet Spółka ocenia, iż określone pytania stanowią nadużycie prawa do informacji, z czym nie zgadza się Skarżący, nie może czynić tego w kontekście wybranych przez siebie pytań, pozostawiając inne bez odpowiedzi, tym samym wykazania związku pomiędzy ich treścią, a odmową udzielenia informacji publicznej.

Odpowiadając na skargę Spółka wniosła o jej oddalenie podtrzymując stanowisko wyrażone w zaskarżonej decyzji.

W piśmie z dnia 8 kwietnia 2025 r. Wnioskodawca podtrzymał zarzuty i argumenty przytoczone w skardze.

#### **Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył co następuje:**

Skarga okazała się zasadna.

Przedmiotem kontroli sądowoadministracyjnej w rozpoznawanej sprawie jest decyzja (...) Przedsiębiorstwa Komunalnego Spółka z o.o. w S., którą odmówiono udostępnienia R. C. informacji publicznej określonej we wniosku z dnia 4 października 2024 r.

Analiza treści zaskarżonego rozstrzygnięcia oraz jego uzasadnienia prowadzi po pierwsze do wniosku, iż brzmienie tego rozstrzygnięcia stoi w sprzeczności z argumentacją przywołaną na jego uzasadnienie. Spółka odmówiła „udostępnienia informacji publicznej w całości”, wskazując w uzasadnieniu, że żądane informacje z uwagi, iż dotyczą prywatnych interesów Wnioskodawcy nie stanowią informacji publicznej, nie odnoszą się do „sprawy publicznej”. Zobowiązany odmawia zatem udostępniania informacji publicznej twierdząc jednocześnie, że żądana informacja nie stanowi informacji publicznej. Co istotne takie stanowisko odnosi do całego wniosku Strony, a nie tylko do części informacji wskazanych w 19 punktach tego wniosku.

Trzeba zauważyć, iż decyzję administracyjną, zgodnie z art. 16 ust. 1 oraz 17 u.d.i.p. adresat wniosku może wydać, gdy odmawia udostępnienia

informacji publicznej z powołaniem się np. na ochronę danych osobowych, prawo do prywatności i określone tajemnice prawnie chronione lub umarza postępowanie w przypadkach przewidzianych w art. 14 ust. 2 u.d.i.p. Decyzja administracyjna może być wydana jedynie wówczas, gdy w grę wchodzi zastosowanie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej. Natomiast, jeżeli żądane wiadomości, w ocenie adresata wniosku, nie stanowią informacji publicznej lub nie podlegają udostępnieniu w trybie przedmiotowej ustawy, to adresat powiadamia o tym wnioskodawcę w formie pisma, a nie decyzji administracyjnej (por. postanowienie NSA z 20 listopada 2020 r., o sygn. akt I OSK 2196/20 i powołane tam orzecznictwo – wszystkie powołane w uzasadnieniu orzeczenia dostępne są na orzeczenia.nsa.gov.pl). Skoro w ocenie Spółki żądane informacje nie stanowiły „informacji publicznej” to brak było podstaw do wydania decyzji o odmowie jej udostępnienia. Stosowne było powiadomienie o tym Wnioskodawcy w formie pisma.

W tym miejscu zauważyć należy, iż prawo dostępu do informacji publicznej wynika wprost z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP i obejmuje prawo obywatela do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, a ponadto o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Zatem prawo do informacji publicznej to prawo do informacji o działalności podmiotów wskazanych w Konstytucji RP, tj. o takiej aktywności tych podmiotów, która ukierunkowana jest na wypełnianie określonych zadań publicznych i realizowanie określonych interesów i celów publicznych. Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje również dostęp do dokumentów (art. 61 ust. 2 Konstytucji RP). Według art. 61 ust. 3 Konstytucji RP, ograniczenie prawa dostępu do informacji publicznej może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w odrębnych ustawach przesłanki dotyczące ochrony wolności i praw innych osób oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa.

Sprawą publiczną w rozumieniu art. 1 u.d.i.p. jest każda informacja o działalności publicznej, podmiotów wykonujących zadania publiczne. Z przepisu art. 6 ustawy wynika, że udostępnieniu podlega informacja publiczna w szczególności o podmiotach, o których mowa w art. 4 ust. 1, w tym o majątku, którym dysponują (art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. f u.d.i.p.),

zasadach ich funkcjonowania, danych publicznych (art. 6 ust. 1 pkt 4 u.d.i.p.), majątku publicznym (art. 6 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p.). Podkreślenia wymaga, że przepis art. 6 u.d.i.p. nie ma charakteru zamkniętego, a wyliczenie stanów faktycznych w nim określonych jest jedynie przykładowe. Oznacza to, że niewymieniony w tym przepisie konkretny stan faktyczny, który w sposób jednoznaczny kwalifikuje się jako informacja o sprawie publicznej, jest informacją publiczną w rozumieniu tej ustawy.

Za informację publiczną należy uznać zatem każdą wiadomość wytworzoną przez szeroko rozumiane władze publiczne, a także inne podmioty sprawujące funkcje publiczne, w zakresie wykonywania przez nie zadań publicznych i gospodarowania mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa. Charakter informacji publicznej mają również informacje niewytworzone przez wskazane podmioty lecz do nich się odnoszące. Informację publiczną stanowi więc treść wszelkiego rodzaju dokumentów nie tylko bezpośrednio zredagowanych i wytworzonych przez wskazany podmiot. Przymiot taki posiada także treść dokumentów, których podmiot używa do zrealizowania powierzonych mu prawem zadań. Bez znaczenia przy tym jest, w jaki sposób dokumenty znalazły się w posiadaniu adresata wniosku oraz to, czy znajdują się one w posiadaniu także innego podmiotu. Ważne jedynie jest aby dokumenty takie służyły realizowaniu zadań publicznych przez adresata wniosku i odnosiły się do niego bezpośrednio. Żądana informacja, aby uzyskała walor informacji publicznej musi dotyczyć „sprawy publicznej”. Przedmiotem takiej informacji jest problem lub kwestie, które mają znaczenie dla większej liczby osób, czy grup obywateli lub też są ważne z punktu widzenia poprawności funkcjonowania organów państwa.

Należy zauważyć, że granica pomiędzy sprawą „publiczną” a sprawą „prywatną” jest jedną z granic pomiędzy informacją publiczną a informacją niepubliczną. Granica ta nie jest ostra, stąd jej ustalenie w konkretnych sprawach może być problematyczne. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym na tle wykładni art. 61 ust. 1 Konstytucji i art. 1 ust. 1 u.d.i.p. wypracowano stanowiska ułatwiające kwalifikowanie określonej informacji jako publicznej, m.in. przyjęto, że nie ma znamion informacji publicznej informacja dotycząca bezpośrednio sfery *ad personam* i wiążąca się z ujawnieniem prywatnych danych określonej osoby. W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się też, że co do zasady nie jest informacją publiczną żądanie obejmujące dokument wniosku złożonego w sprawie indywidualnej, stanowiący dokument prywatny, jak i inne pisma procesowe stron.



Kryterium rozróżnienia sprawy publicznej od niepublicznej, a tym samym informacji publicznej od innej informacji ma charakter obiektywny, a z przepisów zawierających normy wyznaczające przedmiot publicznego prawa podmiotowego nie wynika, aby kryterium tym było kryterium interesu wnioskodawcy w uzyskaniu informacji publicznej. Jak zauważył Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z 22 września 2022 r. o sygn. III OSK 5540/21 przeczyłoby to istocie prawa dostępu do informacji publicznej, które zarówno w piśmiennictwie prawniczym, jak i orzecznictwie sądowym kwalifikowane jest jako konstytucyjne publiczne prawo podmiotowe. W uzasadnieniu tego wyroku Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że publiczne prawo podmiotowe stanowi wyraz najsilniejszego ukształtowania pozycji prawnej jednostki wobec wspólnoty publicznoprawnej, gdyż wyposaża podmiot tego prawa w przysługujące wobec wspólnoty publicznoprawnej (państwa, wspólnot samorządowych) roszczenie, tj. instrument umożliwiający skuteczne żądanie ściśle określonego pozytywnego zachowania odpowiadającego interesowi prawnemu żądającego bądź skuteczne żądanie nieingerencji w określone, prawnie zagwarantowane sfery wolności, służące wobec objętego tą sytuacją prawną innego podmiotu publicznego prawa podmiotowego. Innymi słowy publiczne prawo podmiotowe to sytuacja prawna, w której oparty na normie prawnej interes określonej osoby (będący na tej podstawie interesem prawnym) jest zaopatrzony i tym samym wzmocniony przez wynikające również z normy prawnej prawa publicznego roszczenie o określone zachowanie wspólnoty publicznoprawnej reprezentowanej przez odpowiednie organy. Publiczne prawo podmiotowe zasadza się zatem na interesie prawnym. Każdy podmiot publicznego prawa podmiotowego jest tym samym podmiotem interesu prawnego. Podstawą normatywną prawa dostępu do informacji publicznej jest art. 61 ust. 1 Konstytucji, z którego treścią koresponduje art. 2 ust. 1 u.d.i.p., i które stanowią o „prawie do” uzyskiwania informacji publicznej. Skoro zatem nie ma wątpliwości, że wnioskodawca jest podmiotem publicznego prawa dostępu do informacji publicznej (bo mieści się w zakresie pojęcia „obywatel” - art. 61 ust. 2 Konstytucji i pojęcia „każdy” - art. 2 ust. 1 u.d.i.p.), to znaczy, że ma interes prawny wzmocniony roszczeniem o uzyskanie informacji publicznej. Każdy indywidualny interes subiektywny rozumiany jako relacja pomiędzy jakimś stanem obiektywnym, aktualnym lub przyszłym a oceną tego stanu z punktu widzenia korzyści, które on przynosi lub może przynieść jakiejś jednostce ulega obiektywizacji, gdy znajduje oparcie w normie prawnej.

Interes prawny ma charakter obiektywny właśnie z tego względu, że jest prawny. Interes prawny istnieje bowiem wówczas, „gdy zgłaszane żądanie oparte jest na konkretnej normie prawnej, a konieczność jego obiektywnego charakteru oznacza, że o istnieniu interesu prawnego nie decyduje przekonanie zainteresowanego, ale ocena ustawodawcy”.

Nieprawidłowe jest zatem stanowisko, zgodnie z którym jeśli celem wniosku jest realizacja subiektywnego indywidualnego interesu podmiotu, który go złożył, to wniosek ten nie dotyczy z tego właśnie powodu sprawy publicznej. Wniosek „każdego” o udostępnienie informacji publicznej jest wnioskiem podmiotu publicznego prawa podmiotowego do udostępnienia informacji publicznej, a zatem z istoty swojej skierowany jest na realizację tego prawa, a więc i będącego jego istotnym elementem interesu prawnego, który - jako właśnie interes prawny - jest obiektywnym interesem indywidualnym. Trzeba przy tym zaznaczyć, że zgodnie z art. 2 ust. 2 u.d.i.p., od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego.

Zatem dla odkodowania treści pojęcia informacji publicznej, informacji o sprawach publicznych w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p. nie ma znaczenia ocena charakteru interesu w uzyskaniu informacji publicznej przez wnioskodawcę, który jest podmiotem publicznego prawa podmiotowego dostępu do informacji publicznej, ani cel i motywy, które towarzyszą wnioskodawcy przy zgłoszeniu żądania udostępnienia informacji publicznej.

Cel i motywy, które towarzyszą wnioskodawcy przy zgłoszeniu żądania udostępnienia informacji publicznej, mają charakter subiektywny i mogą natomiast mieć znaczenie przy ocenie sposobu czynienia użytku przez wnioskodawcę z przysługującego mu publicznego prawa podmiotowego dostępu do informacji publicznej. Trzeba jednak zauważyć, iż posługiwanie się kryteriami oceny czynienia użytku z publicznego prawa podmiotowego w wykładni ustawowych określeń składających się na przedmiot tego prawa, tj. pojęcia informacji publicznej, nie znajduje jakichkolwiek uzasadnionych podstaw (por. powoływany już wyrok NSA z 22 września 2022 r. o sygn. III OSK 5540/21).

Reasumując ten fragment rozważań stwierdzić należy, iż Sąd nie podziela stanowiska Spółki, iż w zależności od charakteru interesu w uzyskaniu informacji publicznej przez uprawnionego, żądane informacji mogą być traktowane jako należące do kategorii spraw publicznych lub nie.

Sądowi orzekającemu niniejszej sprawie nie umknął jednak fakt, iż Zobowiązany w uzasadnieniu swojej decyzji powołał się także na koncepcję

„nadużycia prawa dostępu do informacji publicznej”, która odnosi się do sposobu czynienia użytku z publicznego prawa podmiotowego dostępu do informacji publicznej. Zgodnie z tą koncepcją, wypracowaną w doktrynie oraz orzecznictwie, nadużywanie przez podmiot uprawniony prawa do uzyskania dostępu do informacji publicznej może stanowić podstawę odmowy jej udostępnienia. Odmowa ta następuje wówczas w drodze decyzji administracyjnej na co zwrócił uwagę m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 18 października 2023 r. o sygn. III OSK 1848/22 (przywołanym zresztą w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji).

Przez nadużycie publicznego prawa podmiotowego należy rozumieć takie korzystanie z tego prawa i używanie instrumentów służących jego realizacji, które nie ma na celu zrealizowania wartości, którym to prawo ma służyć, chociaż z powoływaniem się na nie. Chodzi o takie korzystanie z podmiotowego prawa dostępu do informacji publicznej, które służy realizacji celów trudnych do pogodzenia z założeniami całego systemu prawa, składającego się z leżących u jego fundamentów wartości i zasad aksjologicznych, takich jak np. godzące w sprawność i rzetelność funkcjonowania instytucji publicznych, ukierunkowane na nieposzanowanie przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka bądź pozyskiwanie, gromadzenie i udostępnianie innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym (por. wyroki NSA z 7 lipca 2023 r. o sygn. akt III OSK 939/22, z dnia 22 września 2022 r. o sygn. III OSK 5540/21).

Koncepcja nadużycia prawa dostępu do informacji publicznej nie jest nazwana, a tym bardziej nie jest zdefiniowana w ustawie. Skoro prawo do informacji publicznej ma rangę konstytucyjną, a jego celem jest zapewnienie społecznej kontroli nad organami władzy publicznej, to 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. Wymaga to rzetelnej oceny okoliczności faktycznych danej sprawy, w tym treści wniosku o udostępnienie informacji publicznej.

Zdaniem Sądu powyższej oceny zabrakło przed wydaniem zaskarżonej decyzji. W treści wniosku Skarżącego z 4 października 2024 r. trudno doszukać się nadużycia przysługującego mu prawa podmiotowego, a już w szczególności w zakresie wszystkich wskazanych w tym wniosku informacji, które dotyczą organizacji oraz zasad funkcjonowania i działalności

podmiotu określonego w art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p. Z treści wniosku jak też decyzji nie wynika, aby zamiarem Skarżącego było swoiste nękanie podmiotu Zobowiązanego lub jego pracowników, albo uzyskanie danych objętych ochroną przewidzianą w odrębnych przepisach, w tym określonych w art. 5 u.d.i.p. Spółka nie wykazała nawet, aby formalnie istniał jakkolwiek spór prawny między tym podmiotem, a Skarżącym. Potencjalne zaistnienie sporu cywilnoprawnego nie stanowi bynajmniej podstawy do ograniczenia przysługującego Skarżącemu prawa podmiotowego wynikającego z art. 61 ust. 1 i 3 Konstytucji RP oraz art. 2 ust. 1 u.d.i.p.

W tej sytuacji zaskarżona decyzja, jako wydana z naruszeniem wskazanych wyżej norm konstytucyjnych (art. 61 ust. 1 i 3 Konstytucji RP) oraz art. 2 ust. 1 u.d.i.p. podlegała uchyleniu na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. DZ.U. z 20024 r. poz. 935 z późn. zm.) o czym sąd orzekł w punkcie I wyroku.

Odnosząc do zarzutu skargi dotyczącego naruszenia art. 13 ust. 1 u.d.i.p. stanowiącego, że udostępnianie informacji publicznej na wniosek następuje bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku, z zastrzeżeniem ust. 2 i art. 15 ust. 2, stwierdzić trzeba, że zrzut ten nie ma istotnego znaczenia dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy, skoro przedmiotem skargi jest decyzja podmiotu zobowiązanego, a nie jego beczynność czy przewlekłe postępowanie.

Ponownie rozpoznając wniosek Spółka weźmie pod uwagę ocenę prawną wyrażoną w uzasadnieniu niniejszego wyroku dotyczącą pojęcia informacji publicznej i koncepcji nadużycia prawa do informacji publicznej, rozważy czy poszczególne wskazane we wniosku z 4 października 2024 r., informacje stanowią informację publiczną, a także czy stanowią informację prostą czy złożoną. W zależności od dokonanych ustaleń Spółka udzieli żądanej informacji, wyda decyzję o odmowie jej udostępnienia lub poinformuje, że żądane informacje nie mają waloru informacji publicznej.

O zwrocie kosztów postępowania sąd orzekł w punkcie II wyroku na podstawie art. 200 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.