

**2.****Nadużycie prawa do informacji publicznej**  
Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego  
z dnia 9 listopada 2021 r.  
III OSK 3907/21

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Sędzia NSA Mirosław Wincenciak  
Sędzia NSA Zbigniew Ślusarczyk (spr.)  
Sędzia del. WSA Mariusz Kotulski

po rozpoznaniu w dniu 9 listopada 2021 r. na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej M. J. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 19 listopada 2020 r. sygn. akt II SAB/Po 72/20 w sprawie ze skargi M. J. na bezczynność Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w P. w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej

**oddala skargę kasacyjną**

**Uzasadnienie**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu wyrokiem z 19 listopada 2020 r. sygn. akt II SAB/Po 72/20, na podstawie art. 151 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.) zwanej dalej "PostAdmU" oddalił skargę M. J. na bezczynność Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w P. w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej.

W uzasadnieniu wyroku Sąd pierwszej instancji wskazał, że skarżący nadużył prawa dostępu do informacji publicznej. Skarżący (...) lipca 2020 r. złożył do organu 18 wniosków o udostępnienie tejże informacji, a (...) lipca 2020 r. kolejnych 20 wniosków. Ponadto Są-

dowi było wiadomo, że pełnomocnik skarżącego występuje również jako pełnomocnik w szeregu innych postępowań toczących się przed Państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym. Na dzień (...) listopada 2020 r. do WSA w Poznaniu wpłynęło 30 skarg M. J. reprezentowanego przez tego samego pełnomocnika na bezczynność organu. W takim stanie rzeczy treść i ilość złożonych wniosków, składanie ich jednorazowo oraz wyczekiwania na choć jeden dzień opóźnienia w działaniu organu i natychmiastowe składanie skarg wskazują na próbę nadużycia prawa do informacji publicznej. W ocenie Sądu pierwszej instancji przedmiotowy wniosek ma dla organu stanowić wyłącznie dokuczliwość, nie będąc ukierunkowanym na dobro powszechne czy też poprawę funkcjonowania urzędu. WSA w Poznaniu uwzględnił przy tym gigantyczne obciążenie pracą organów inspekcji sanitarnej oraz fakt szczegółowego i rzetelnego przedstawienia trudnej sytuacji kadrowej oraz ponadprzeciętnego obciążenia pracą Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w P. w okresie pandemii COVID-19.

Skargę kasacyjną złożył M. J., zaskarżając powyższy wyrok w całości. Zarzucił naruszenie:

1. art. 3 § 2 pkt 8 PostAdmU w związku z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP w związku z art. 13 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej przez jego niezastosowanie, mianowicie Sąd sam przyznał, że organ udostępnił skarżącemu wnioskowaną informację publiczną po uzyskaniu skargi na bezczynność i z opóźnieniem, a mimo to bezczynności nie stwierdził, usprawiedliwiając opóźnienie tym, że było ono niewielkie, a Sąd do takiego rozstrzygnięcia nie ma prawa,

2. "art. 132 § 1 PostAdmU" przez jego niezastosowanie, mianowicie Sąd miał orzec w granicach sprawy, a Sąd istotnie wyszedł poza granice sprawy odwołując się w sposób całkowicie dowolny, wybiórczy i niepełny do faktów rzekomo notoryjnych oraz tego, co jest mu wiadomo z urzędu,

3. art. 32 ust. 1 Konstytucji RP przez jego niezastosowanie, mianowicie Sąd nie wyciągnął prawem przewidzianych konsekwencji wobec bezczynnego organu (stwierdzenie bezczynności w postępowaniu sądoadministracyjnym), przy czym jest oczywiste, że skarżący na

taką pobłażliwość w przypadku uchybienia terminu nie mógłby liczyć,

4. art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, art. 7 Konstytucji RP przez ich niezastosowanie, mianowicie skarżący ma prawo, aby jego skargę rozpoznał bezstronny sąd, kierujący się przepisami prawa, podczas gdy Sąd nawet nie udawał, jak wiele ma zrozumienia, pobłażliwości i współczucia dla organu, stanowisko skarżącego zaś potępił, napiętnował również jego pełnomocnika, przy czym wszelkie wnioski zostały wyprowadzone wyłącznie w oparciu o argumenty pozaprawne, bez próby zrozumienia i poznania stanu faktycznego dotyczącego skarżącego,

5. art. 63 Konstytucji RP przez jego niezastosowanie, a mianowicie Sąd nie tylko nie uhonorował prawa skarżącego do złożenia wniosku i skargi w sprawie własnej i prawa pełnomocnika do złożenia skargi w imieniu skarżącego, sąd przypuścił i na skarżącego, i na pełnomocnika szturm, w którym sąd, nie przebijając w słowach, gani i skarżącego i pełnomocnika, oskarżając ich o działanie antyspołeczne, roszczeniowe, nonszalanckie i nacechowane chciwością.

W oparciu o tak sformułowane zarzuty M. J. wniósł o uchylenie zaskarżonego orzeczenia. Ponadto zwrócił się o zasądzenie od organu na rzecz skarżącego kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych w postępowaniu sądowoadministracyjnym w obu instancjach.

### **Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Sposób sporządzenia skargi kasacyjnej powoduje konieczność przytoczenia uwag związanych z wymogami dla skargi kasacyjnej przewidzianymi w ustawie Prawo o postępowaniu przed Sądami administracyjnymi. Godzi się bowiem przypomnieć, że rozpoznając skargę kasacyjną – po myśli art. 183 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 z późn. zm.), zwanej dalej PostAdmU – Naczelny Sąd Administracyjny czyni to w granicach zakreślonych przez ramy tego środka odwoławczego, gdyż jest nimi związany, biorąc pod roz-

wagę z urzędu tylko nieważność postępowania. Przy braku przesłanek nieważnościowych w sprawie podlegały rozpoznaniu wyłącznie zarzuty podniesione w skardze kasacyjnej na uzasadnienie przytoczonych podstaw kasacyjnych. W myśl art. 174 PostAdmU skargę kasacyjną można oprzeć na następujących podstawach: 1) naruszeniu prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie; 2) naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Związanie NSA podstawami skargi kasacyjnej wymaga prawidłowego ich określenia w samej skardze. Oznacza to konieczność powołania konkretnych przepisów prawa, którym – zdaniem skarżącego – uchybił sąd, określenia, jaką postać miało to naruszenie, uzasadnienia zarzutu ich naruszenia, a w razie zgłoszenia zarzutu naruszenia przepisów postępowania – wykazania dodatkowo, że to wytknięte uchybienie mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Zarzut naruszenia prawa materialnego, może przejawiać się w dwóch postaciach: jako błędna wykładnia albo jako niewłaściwe zastosowanie określonego przepisu prawa. Podnosząc zarzut naruszenia prawa materialnego przez jego błędną wykładnię wykazać należy, że sąd mylnie zrozumiał stosowany przepis prawa, natomiast uzasadniając zarzut niewłaściwego zastosowania przepisu prawa materialnego wykazać należy, że sąd stosując przepis popełnił błąd subsumcji, czyli że niewłaściwie uznał, iż stan faktyczny przyjęty w sprawie nie odpowiada stanowi faktycznemu zawartemu w hipotezie normy prawnej zawartej w przepisie prawa. W obu tych przypadkach autor skargi kasacyjnej wykazać musi, jak w jego ocenie powinien być rozumiany stosowany przepis prawa, czyli jaka powinna być jego prawidłowa wykładnia. Jednocześnie należy podkreślić, że ocena zasadności zarzutu naruszenia prawa materialnego może być dokonana wyłącznie na podstawie ustalonego w sprawie stanu faktycznego, nie zaś na podstawie stanu faktycznego, który skarżący uznaje za prawidłowy (por. wyrok NSA z 13 sierpnia 2013 r., sygn. akt II GSK 717/12, LEX nr 1408530; wyrok NSA z 4 lipca 2013 r., sygn. akt I GSK 934/12, LEX nr 1372091, pub. [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl)). Przytoczenie podstawy kasacyjnej musi być precyzyjne. Jeżeli przepis prawa składa się z kilku jednostek re-

dakcyjnych wówczas zarzucane naruszenie należy powiązać z jego konkretną jednostką redakcyjną. W odniesieniu do przepisu, który nie stanowi jednej zamkniętej całości, a składa się z paragrafów, punktów i innych jednostek redakcyjnych, wymóg skutecznie wniesionej skargi kasacyjnej jest spełniony wówczas, gdy wskazuje ona konkretny przepis naruszony przez sąd pierwszej instancji, z podaniem numeru artykułu, ustępu, punktu i ewentualnie innej jednostki redakcyjnej przepisu. Warunek przytoczenia podstawy kasacyjnej i jej uzasadnienia nie jest spełniony, gdy skarga kasacyjna zawiera wywody zmuszające sąd kasacyjny do domyślania się, który przepis prawa autor kasacji miał na uwadze, podnosząc zarzut naruszenia przepisów prawa. Kasacja nieodpowiadająca tym wymaganiom, pozbawiona konstytuujących ją elementów treściowych uniemożliwia sądowi ocenę jej zasadności. Ze względu na wymagania stawiane skardze kasacyjnej, usprawiedliwione zasadą związania Naczelnego Sądu Administracyjnego jej podstawami, sporządzenie skargi kasacyjnej jest obwarowane przymusem adwokacko - radcowskim (art. 175 § 1 - 3 PostAdmU). Opiera się on na założeniu, że powierzenie czynności sporządzenia skargi kasacyjnej wykwalifikowanym prawnikom zapewni jej odpowiedni poziom merytoryczny i formalny, umożliwiając sądowi kasacyjnemu dokonanie kontroli zaskarżonego orzeczenia.

Pełnomocnik zawodowy reprezentujący skarżącego nie wszystkim wskazanym wymogom sprostał. Przede wszystkim nie wskazał czy zarzuca naruszenie przepisów prawa materialnego czy przepisów postępowania, skutkiem czego nie wykazywał, że naruszenie przepisów postępowania mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, co w zgodnie z art. 174 pkt 2 PostAdmU jest wymogiem koniecznym do uwzględnienia skargi kasacyjnej. W zarzucie numer 2 zarzucono naruszenie nieistniejącego przepisu art. 132 § 1 PostAdmU. Ponadto, argumentacji zawartej w uzasadnieniu skargi kasacyjnej w żaden sposób nie powiązano z poszczególnymi zarzutami skargi kasacyjnej i wskazanymi w nich przepisami. W uzasadnieniu skargi kasacyjnej wskazano jedynie na jeden przepis, tj. art. 13 ust. 1 DostInfPubU. Przedstawione uchybienia pełnomocnika skarżącego co

prawda nie uniemożliwiają rozpoznania skargi kasacyjnej ale znacznie ograniczają możliwość odniesienia się do sformułowanych zarzutów i ograniczają ich skuteczność.

Autor skargi kasacyjnej natomiast wprost wskazał, że postawione w skardze kasacyjnej zarzuty polegają na naruszeniu wskazanych w nich przepisów przez ich niezastosowanie. Zatem w skardze kasacyjnej nie zarzucono Sądowi pierwszej instancji błędnej wykładni pojęcia nadużycia prawa dostępu do informacji publicznej, która to okoliczność stała się podstawą oddalenia skargi przez ten Sąd.

W doktrynie przyjmuje się, że nadużycie praw procesowych należy uznać za samoistną instytucję prawa procesowego (zob. A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1992, s. 153). Nadużycie prawa to korzystanie z tego prawa i używanie instrumentów służących jego realizacji nie w celu zrealizowania wartości, którym to prawo ma służyć, chociaż z powoływaniem się na nie (tak W. Jakimowicz, *Nadużycie prawa dostępu do informacji publicznej*, w: *Antywartości w prawie administracyjnym*, Kraków 2015, pkt V). Do nadużycia prawa dochodzi w sytuacjach, gdy strona podejmuje prawnie dozwolone działania dla celów innych, niż przewidziane przez ustawodawcę. Każde prawo podmiotowe, w tym prawo do sądu, przyznane jest przez normę prawną w celu ochrony interesów uprawnionego. Prawo to winno być jednak wykonywane zgodnie z celem, na który zostało przyznane. W konsekwencji zachowanie, które formalnie zgodne jest z literą prawa, lecz sprzeciwia się jej sensowi, nie może zasługiwać na ochronę (Marcin Warchoń, *Pojęcie nadużycia prawa w procesie karnym*, "Prokuratura i Prawo", 2007, nr 11, s. 49 i n.; T. Cytowski, *Procesowe nadużycie prawa*, "Przegląd Sądowy" 2005, nr 5, s. 81 i n.; M.G. Plebanek, *Nadużycie praw procesowych w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2012, s. 50 i n.; P. Przybysz, *Nadużycie prawa w prawie administracyjnym*, w: red. H. Izdebski, A. Stępkowski, *Nadużycie prawa*, Warszawa 2003, s. 189; por. wyrok NSA z 21 stycznia 2011 r., II FSK 1338/10, pub. [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl)). Tak samo oceniane jest działanie podmiotu, który inicjuje szereg postę-

poważ sądowych w celu innym, niż ochrona swych praw – w ten sposób wpływa na obniżenie poziomu ochrony innych podmiotów, które nie mogą w dostatecznie szybki sposób uzyskać ochrony prawnej (H. Dolecki, Nadużycie prawa do sądu, w: *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, red. J. Góral, R. Hauser, J. Trzciniński, Warszawa 2005, s. 136). Podkreśla się, że stanowisko takie znajduje aprobatę nie tylko w doktrynie oraz orzecznictwie sądów polskich, ale także akceptowane jest przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu, który wielokrotnie zwracał uwagę, że określone działania strony w procesie można uznać za nadużycie prawa do sądu (zob. np. postanowienie NSA z 5 listopada 2015 r., I OZ 1382/15, [pub. orzeczenia.nsa.gov.pl](http://pub.orzeczenia.nsa.gov.pl)). W jego orzecznictwie za dopuszczalną uznano m.in. odmowę przyznania pomocy prawnej z uwagi na nadużycie prawa do sądu (por. postanowienia Europejskiej Komisji Praw Człowieka z 10 lipca 1986 r. Nr 10871/84 w sprawie Winer przeciwko Zjednoczonemu Królestwu; z 4 grudnia 1985 r. Nr 11564/85 w sprawie W. przeciwko Niemcom; z 2 lipca 1997 r. Nr 27436/95 w sprawie Steward-Brady przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, omawiane przez M. Stępnia, Nadużycie prawa do sądu – czy sądy są bezsilne względem pieniaczy sądowych? w: *Europejska Konwencja Praw Człowieka i jej system kontrolny – perspektywa systemowa i orzecznicza*, red. M. Balcerzak, T. Jasudowicz, J. Kapelańska-Pregowska, Toruń 2011, s. 436-443). Należy wskazać, że koncepcja zakazu nadużycia prawa do sądu jest przyjmowana także w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, głównie w sprawach z zakresu prawa pomocy. Zakłada się, że działania skarżącego, dla którego inicjowanie postępowań sądowych nie służy ochronie naruszonych praw, a stanowi cel sam w sobie, uznane być musi za nadużycie prawa do sądu (zob. postanowienie NSA z 18 marca 2014 r., I OZ 175/14, [pub. orzeczenia.nsa.gov.pl](http://pub.orzeczenia.nsa.gov.pl)). Podkreśla się jednak słusznie, że ocena działań stron postępowania sądowniczo-administracyjnego pod kątem nadużycia prawa wymaga każdorazowo wnikliwej analizy, tak, by mieć pewność, że rzeczywiste prawo do sądu nie doznaje żadnego uszczerbku (zob. m.in. postanowienie NSA z 26 lipca 2013 r., II FZ 512/13; postanowienie NSA z 19 grud-

nia 2014 r., I OZ 1171/14; postanowienie NSA z 3 lutego 2015 r., I OZ 61/15; postanowienie NSA z 12 czerwca 2015 r., I OZ 439/15, pub. orzeczenia.nsa.gov.pl). Pierwszoplanową rolę odgrywa w tym zakresie element funkcjonalny (zob. Z. Kmiecik, Nadużycie prawa do środka odwoławczego w postępowaniu sądowoadministracyjnym, "Państwo i Prawo" 2011, nr 10, s. 24).

Naczelny Sąd Administracyjny podziela w całości wykładnię pojęcia "nadużycia prawa dostępu do informacji publicznej" dokonaną przez Sąd pierwszej instancji. W szczególności za tym Sądem należy powtórzyć, że obywatelskie prawo do informacji publicznej nie ma charakteru absolutnego. Z uwagi na konstrukcję prawa dostępu do informacji publicznej jako publicznego prawa podmiotowego, w praktyce już samo stwierdzenie, że żądana informacja ma charakter informacji publicznej implikuje obowiązek udzielania informacji każdemu podmiotowi, który się o to zwróci. Ten stan rzeczy powoduje, że często dochodzi do nadużywania prawa do informacji do realizacji celów, które nie wynikają ani z Konstytucji RP, ani z ustawy o dostępie do informacji publicznej, oraz celów, które są trudne do pogodzenia z założeniami całego systemu prawa, składającego się z leżących u jego fundamentów wartości i zasad aksjologicznych. Zachowanie podmiotu wnoszącego o udzielenie informacji publicznej winno być więc w każdym przypadku oceniane indywidualnie nie tylko w kontekście uprawnienia do uzyskania takiej informacji, ale w konkretnych sytuacjach również przy uwzględnieniu nadrzędnych wobec niego zasad i wartości. Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego funkcjonuje pogląd dopuszczający możliwość stosowania konstrukcji nadużycia prawa dostępu do informacji publicznej. Nadużywanie publicznego prawa podmiotowego ma miejsce wówczas, 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 tego podmiotu (H. Knysiak-Molczyk, Granice prawa do informacji w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym). Nadużycie prawa defi-

niowane jest więc jako wykorzystywanie tego prawa w sposób, który nie jest zgodny z założeniami aksjologicznymi leżącymi u jego podstaw [A. Piskorz-Ryń (w:) G. Szpor, A. Piskorz-Ryń (red.), *Jawność i jej ograniczenia. Dostęp i wykorzystywanie*. Tom V, 2015, wyd. el./Legalis]. W kontekście prawa dostępu do informacji publicznej nadużycie prawa definiuje się więc jako próbę korzystania z instytucji dostępu do informacji publicznej dla osiągnięcia celu innego aniżeli troska o dobro publiczne, jakim jest w szczególności prawo do przejrzystego państwa, jego struktur, przestrzegania prawa przez podmioty życia publicznego, jawności funkcjonowania administracji i innych organów (vide: J. Drachal, *Prawo do informacji publicznej w świetle wykładni funkcjonalnej* (w:) J. G., R. Hauser i J. T., *Sądowictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980-2005*, Naczelny Sąd Administracyjny, W-wa, 2005 r., s. 146–147; wyrok NSA z 16 października 2015 r., sygn. akt I OSK 1992/14; wyrok NSA z 23 listopada 2016 r., sygn. akt I OSK 1601/15; wyrok NSA z 14 lutego 2017 r., sygn. akt I OSK 2642/16 – pub. [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl)). W oparciu o poglądy wyrażane w literaturze oraz w orzecznictwie można wskazać trzy główne grupy problemowe, w kontekście których pojawia się zagadnienie nadużycia prawa do informacji publicznej, tj. wykorzystanie prawa do informacji w celu zakłócenia funkcjonowania organów administracji (do swoistego pieniactwa z wykorzystaniem prawa do informacji), wykorzystanie dla celów gospodarczych, zawodowych lub na potrzeby prowadzenia indywidualnych sporów prawnych, a także wykorzystanie 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. Wykorzystywanie rozwiązań ustawowych do zakłócania funkcjonowania organów administracji określa się niekiedy mianem dążenia do "udręczenia" podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji. Udostępnienie informacji publicznej zawsze bowiem wiąże się z zaangażowaniem personelu urzędniczego i określonych środków technicznych. Związane z tym obowiązki administracji nie są wobec tego obojętne dla efektywności wykonywania innych zadań

publicznych. Zakres obowiązku informacyjnego państwa powinien być ukształtowany w taki sposób, aby zapewnić równowagę między korzyściami wynikającymi z zapewnienia dostępu do informacji a szeroko rozumianymi kosztami, jakie muszą ponieść w celu jego realizacji podmioty zobowiązane. Nadużywanie prawa do informacji może zakłócić funkcjonowanie urzędu i zmniejszyć efektywność jego działania w zakresie wykonywania powierzonych mu ustawowych zadań, w tym w zakresie udostępniania informacji innym podmiotom (J. Parchomiuk, Nadużycie prawa w prawie administracyjnym, Warszawa 2018, wyd. el./Legalis). Wprawdzie osoba korzystająca z prawa do informacji publicznej nie jest zobowiązana wskazywać celów ani motywów swego działania, to jednak w każdym indywidualnym przypadku istnieje możliwość oceny zachowania wnioskującego o informację publiczną pod kątem tego, czy korzysta on ze swojego uprawnienia zgodnie z jego celem i funkcją. Ocena ta powinna być oparta o okoliczności faktyczne, w szczególności uwzględniać treść wniosku o udostępnienie informacji publicznej oraz dotychczasowe relacje z wnioskodawcą (na płaszczyźnie korzystania przez niego z prawa do informacji publicznej) (por. A. Kręcisz-Sarna, Informacja w Administracji Publicznej 2019/1, s. 50 i nast.).

Przypomnieć dodatkowo należy, że prawo dostępu do informacji publicznej stanowi prawo polityczne, za pomocą którego obywatel jest uprawniony do kontroli organów władzy. Prawo to jest przejawem rozwoju demokracji jako ustroju, w którym obywatele współuczestniczą w sprawowaniu władzy i jednocześnie kontrolują organy władzy publicznej. Prawo to nie powinno zatem służyć zaspokajaniu osobistej ciekawości osoby wnoszącej o udostępnienie informacji publicznej lub też załatwieniu jej osobistych interesów (por. wyrok NSA z 21 listopada 2013 r., sygn. akt I OSK 895/13, pub. [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl)). Nadużycie prawa do informacji publicznej będzie polegało też "Na próbie wykorzystania jego instytucji dla osiągnięcia innego celu niż dbałość o dobro publiczne, jakim jest prawo do przejrzystego państwa" (J. Drachal, Prawo do informacji publicznej w świetle wykładni funkcjonalnej (w:) Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich

1980-2005, Warszawa 2005, s. 147 oraz podobnie I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz, s. 273).

Nadużycie prawa podmiotowego do informacji publicznej ma miejsce wówczas, gdy dany podmiot wnioskuje o udostępnienie informacji publicznej w celu innym niż chęć zachowania jawności życia publicznego czy uzyskania informacji mającej znaczenie dla większej liczby osób. Nadużycie to z reguły ma miejsce wówczas, gdy żądana informacja ma znaczenie wyłącznie indywidualne, będąc istotna tylko z perspektywy wnioskodawcy. Przy czym z reguły wnioskodawca przez nadużycie prawa zmierza do realizacji własnych interesów, na przykład przez zamiar wykorzystania udostępnionej informacji na potrzeby procesu cywilnego, którego wnioskodawca jest stroną. W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazano, że "nadużycie prawa dostępu do informacji publicznej polega na próbie skorzystania z tej instytucji dla osiągnięcia celu innego niż troska o dobro publiczne, jakim jest prawo do przejrzystego państwa i jego struktur, przestrzeganie prawa przez podmioty życia publicznego, jawność działania administracji i innych organów władzy publicznej" (zob. wyrok NSA z 23 listopada 2016 r. sygn. akt I OSK 1601/15, pub. [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl)). Wynikać może z takich okoliczności jak: serijność 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 (por. postanowienie NSA z 3 listopada 2015 r. sygn. akt I OSK 1940/15, pub. [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl)), 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, jeżeli prowadzi do zagrożenia konstytucyjnego prawa dostępu do informacji tych osób (art. 61 ust. 1 Konstytucji RP), które chcą go realizować zgodnie z jego istotą. Wskazane nad-

użycie absorbuje bowiem organ – jego siły i środki, w tym osobowe – co może opóźniać realizację wniosków niestanowiących nadużycia prawa i zakłócać funkcjonowanie urzędu (zob. Nadużywane prawa do informacji publicznej – Uwagi De Lege Lata i De Lege Ferenda, Agnieszka Piskorz – Ryń, Kontrola Państwa nr 6/2008). Udostępnienie informacji publicznej wiąże się zawsze z zaangażowaniem personelu urzędniczego i określonych środków technicznych. Związane z tym obowiązki administracji nie są wobec tego obojętne dla efektywności wykonywania innych zadań publicznych. Zakres obowiązku informacyjnego powinien być ukształtowany w taki sposób, aby zapewnić równowagę między korzyściami wynikającymi z zapewnienia dostępu do informacji a szeroko rozumianymi kosztami, jakie muszą ponieść w celu jego realizacji podmioty zobowiązane.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej w zasadzie nie zawiera systemowych ograniczeń przeciwdziałających nadużywaniu prawa do uzyskania informacji. Taka przesłanka odmowy udostępnienia informacji publicznej wprost z tej ustawy nie wynika. Zatem przy uwzględnieniu takiej okoliczności należy zachować szczególną ostrożność. Konstytucyjne prawo do informacji publicznej służy realizacji jednej z podstawowych wartości państwa demokratycznego, tj. jawności działania instytucji publicznych. 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, 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 (tak NSA w wyroku z 16 marca 2021 r. sygn. akt III OSK 86/21, pub. [orzeczenia.nsa.gov.pl](https://orzeczenia.nsa.gov.pl), zob. także M. Jaśkowska, Nadużycie publicznego prawa podmiotowego jako przesłanka ograniczenia dostępu do sądu w sprawach z zakresu informacji publicznej, ”Zeszyty Naukowe Sądownictwa Ad-

ministracyjnego” 2018, nr 1, s. 27-41).

W tym miejscu podkreślić należy, że w skardze kasacyjnej nie doszło do skutecznego podważenia stanu faktycznego ustalonego przez Sąd pierwszej instancji, ponieważ nie podniesiono w niej zarzutów naruszenia przepisów postępowania regulujących ustalanie stanu faktycznego, będącego podstawą faktyczną zaskarżonego wyroku. Obszerne wywody zawarte w uzasadnieniu skargi kasacyjnej, w których to podejmuje się próbę podważenia okoliczności faktycznych ustalonych przez Sąd, z powodu braku powiązania ich z przepisami postępowania regulującymi ustalanie stanu faktycznego przez Sąd, nie mogły odnieść skutku. Wynika to z tego, o czym już podano wyżej, że Sąd kasacyjny związany jest przytoczonymi podstawami kasacyjnymi. Wobec tego Naczelny Sąd Administracyjny ocenę podniesionych zarzutów skargi kasacyjnej oparł na stanie faktycznym przyjętym przez Sąd pierwszej instancji, nie zaś, na podstawie stanu faktycznego, który sama strona skarżąca kasacyjnie uznaje za prawidłowy.

Z ustaleń Sądu pierwszej instancji wynika między innymi, że skarżący reprezentowany przez adwokata (...) lipca 2020 r. złożył do PPIS w P. 18 wniosków o udostępnienie informacji publicznej, w odpowiedzi na które przekazano skarżącemu: 3 odpisy raportów o zakażeniach szpitalnych i trzy w stacjach dializ, 5 odpisów raportów końcowych, 12 decyzji dotyczących wypoczynku dzieci, 9 protokołów kontroli rozkładu zajęć lekcyjnych, odpis powołania Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego, odpis umowy najmu lokali zajmowanych przez PSSE w P., ewidencję środków trwałych na dzień 31 grudnia 2019 rok, 26 odpisów decyzji o stwierdzeniu chorób zawodowych, 33 odpisy decyzji o braku podstaw do uznania choroby zawodowej, odpisy sprawozdań finansowych za lata 2016, 2017, 2018 i 2019, 2 odpisy postanowień o nałożeniu kary grzywny. Zaś (...) lipca 2020 r. skarżący złożył kolejnych 20 wniosków w tym przedmiocie. Na dzień (...) listopada 2020 r. do WSA w Poznaniu wpłynęło 30 skarg M. J., reprezentowanego przez tego samego pełnomocnika, na bezczynność PPIS w przedmiocie rozpatrzenia wniosków M. J. o udostępnienie informacji publicznej. Ponadto Naczelny Sąd Ad-

ministracyjny, stwierdza, że m.in. z akt sprawy III OSK 4533/21 wynika, że ponadto (...) września 2020 r. skarżący reprezentowany przez tego samego pełnomocnika zawodowego złożył do PPIS w P. następnych 30 wniosków o udostępnienie informacji publicznej obejmujących setki dokumentów, m.in. decyzji, mandatów, protokołów, tytułów wykonawczych, zaleceń, poleceń, ocen, wyników badań laboratoryjnych i pism.

Ustalenia dokonane przez Sąd pierwszej instancji doprowadziły Naczelny Sąd Administracyjny do wniosku, że skarżący nadużywa swojego prawa dostępu do informacji publicznej, zakłóca bowiem funkcjonowanie Państwowego Powiatowego Inspektoratu Sanitarnego w P. i zmniejsza efektywność jego działania w zakresie wykonywania powierzonych mu ustawowych zadań. Model działania skarżącego i jego pełnomocnika oraz liczba, seryjność i treść złożonych wniosków o udostępnienie informacji publicznej a także podobieństwo skarg, akcentowanie w żądaniach zawartych w skargach kwestii ekonomicznych, okoliczność czasowa między wnoszeniem skarg a zaistnieniem bezczynności, nie świadczą o zamiarze uzyskania informacji publicznej w celu jej wykorzystania dla dobra wspólnego, lecz mają na celu wywołanie dolegliwości u adresata i utrudnienie jego funkcjonowania. W odpowiedzi na skargę organ szczegółowo przedstawił swoją trudną sytuację kadrową w okresie od (...) do (...) lipca 2020 r. i zwiększone obowiązki wynikające z sytuacji epidemiologicznej, w tym związane przyjęciem 1346 zgłoszeń o podejrzeniu zachorowania lub zachorowaniu na COVID-19, z koniecznością przeprowadzania wywiadów - 1007 przypadków, poddania osób kwarantannie - 883 przypadki, wydawaniem decyzji 327 przypadków, przeprowadzeniem wywiadów - 92 przypadki. Sposób działania skarżącego może też świadczyć o chęci uzyskania przez skarżącego korzyści ekonomicznych przez ilość generowanych skarg na bezczynność PPIS w P., jego nonszalancji i roszczeniowości. Autor skargi kasacyjnej polemizuje z tym ostatnim stwierdzeniem. Jak jednak należy oceniać żądania zawarte w skardze M. J. reprezentowanego przez adwokata, wniesionej dzień po upływie 14 dniowego terminu z art. 13 ust. 1 DostInfPubU do rozpoznania wniosku i żądanie stwierdzenia, że

bezczywność miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa, żądnie ukarania organu maksymalną grzywną w wysokości dziesięciokrotnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce uspołecznionej oraz żądanie przyznania skarżącemu sumy pieniężnej w również w maksymalnej możliwej wysokości stanowiącej pięciokrotność miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce uspołecznionej. Przy czym wnioski te podtrzymano pomimo, że organ udostępnił żądaną informację następnego dnia po wniesieniu skargi. Chwalebne jest oczywiście niezwłoczne działanie pełnomocnika skarżącego. Jednak autor skargi kasacyjnej zdaje się zapominać, że stanowisko Sądu pierwszej instancji nie odnosi się do standardowego działania pełnomocników zawodowych w pojedynczych sprawach, lecz do ustalonych okoliczności związanych z działaniami skarżącego reprezentowanego przez adwokata, składającego bardzo dużo wniosków o udostępnienie informacji publicznych obejmujących swoim zakresem prawie całą działalność PPIS w P. A następnie wnoszącego wiele skarg, także kasacyjnych. Naczelny Sąd Administracyjny zauważa tu dodatkowo, że w miesiącu listopadzie 2021 r. do dnia wydania niniejszego wyroku rozpoznał kilkanaście skarg kasacyjnych M. J., których przedmiotem są jego wnioski do PPIS w P. o udostępnienie informacji publicznej.

Co prawda z "uchylonego" w skardze kasacyjnej przez pełnomocnika skarżącego "rąbka tajemnicy" jakoby ma wynikać, że skarżący należy do grupy osób, które od dłuższego czasu przyglądają się pracy powiatowych stacji sanitarno-epidemiologicznych, zwłaszcza ich rzetelności i jakości wydawanych decyzji, to okoliczność ta nie podważa stanowiska Sądu pierwszej instancji. Podmiotowe prawo obywatela do dostępu do informacji publicznej nie może służyć do kompleksowej kontroli działalności podmiotu publicznoprawnego jednocześnie we wszystkich jej obszarach. Skarżący nawet nie wskazywał, że dysponuje ku temu odpowiednimi kompetencjami. Do takich działań uprawnione są odpowiednie organy państwowe.

Rekapitułując, zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego postępowanie skarżącego spełnia wszystkie wskazane wyżej warunki do uznania jego wniosku za nadużycie prawa podmiotowego. Jego działanie nie stanowiło realizacji prawa dostępu do informacji publicznej,

wynikającego z art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz z art. 1 ust. 1 i art. 2 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, lecz jego nadużycie. A skoro tak, to żądana informacja nie musiała zostać udostępniona.

Ustalone przez Sąd pierwszej instancji postępowanie skarżącego, 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 RP) 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 a przez to stanowi także zagrożenie dla życia i zdrowia publicznego.

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 ustawy o dostępie do informacji publicznej, to konsekwentnie znaczy, że jego adresat nie popada w bezczynność wymagającą interwencji sądu administracyjnego. Prowadzi to do konkluzji, że skarga na bezczynność Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w P. została przez Sąd pierwszej instancji prawidłowo oddalona na podstawie art. 151 PostAdmU

Zatem nie doszło do zarzucanego naruszenia przez Sąd pierwszej instancji przepisów art. 3 § 2 pkt 8 PostAdmU w zw. z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 13 ust. 1 DostInfPubU

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego wyżej przedstawione stanowisko uznające prawidłowość zastosowania przez Sąd konstrukcji nadużycia prawa, przeczy zarzutowi nr 4, tj. naruszenia przez Sąd pierwszej instancji art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, art. 45 ust. 1 i art. 7 Konstytucji RP. Skargę skarżącego rozpoznał bezstronny Sąd kierujący się wskazanymi przez niego w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku przepisami prawa. Argumentacja zawarta w uzasadnieniu skargi kasacyjnej na poparcie

tego zarzutu w większości oparta jest nie na niepodważonym w skarżce kasacyjnej stanie faktycznym, lecz na stanie faktycznym, który skarżący uznaje za prawidłowy, co wyklucza uznanie jej za słuszną. Wyrażony w uzasadnieniu skargi kasacyjnej emocjonalny stosunek autora skargi kasacyjnej do zaskarżonego wyroku, doprowadził go do zarzucania w znacznej części sądowi przekoloryzowanych lub niewyrażonych przez ten Sąd intencji, np. że pełnomocnik skarżącego jest "pieniaczem" w sytuacji gdy takiego sformułowania Sąd w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku w stosunku do niego nie użył. Natomiast to, że skarżący nie zgadza się ze stanowiskiem Sądu pierwszej instancji, nie usprawiedliwia zarzutu braku bezstronności Sądu.

Nie jest też trafny zarzut nr 3, tj. naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. Przepis ten ustanawia zasadę równości wobec prawa. Uogólniając, dla potrzeb niniejszej sprawy stwierdzić można, że z zasady tej wynika prawo do równego traktowania i zakaz dyskryminowania przez władze publiczne podmiotów będących w tej samej sytuacji faktycznej. Autor skargi kasacyjnej upatruje naruszenia tej zasady w oddaleniu skargi, tj. pobłażliwym traktowaniu organu, przy braku pobłażliwości dla skarżącego. Zarzut ten jest oczywiście niezasadny, choćby z tego powodu, że sytuacja skarżącego w stosunku do sytuacji organu jest z punktu widzenia zaskarżonego rozstrzygnięcia całkowicie odmienna, a w zaskarżonym rozstrzygnięciu nie sposób dopatrzeć się jakiegokolwiek pobłażliwości wobec organu.

Nie można zgodzić się też z zarzutem nr 5, tj. naruszenia art. 63 Konstytucji. Z przepisu tego wynika prawo do składania petycji, wniosków i skarg w interesie własnym lub innej osoby do organów władzy publicznej, a tryb rozpoznawania tych petycji wniosków i skarg określa ustawa. Rozstrzygnięcie Sądu, jak już wykazano wyżej, nie narusza jakichkolwiek regulacji ustawowych w zakresie prawa do składania wniosków i skarg zgodnych z tymi regulacjami przez skarżącego lub jego pełnomocnika.

Z oczywistych względów nie mógł być uwzględniony zarzut nr 2, tj. naruszenia "art. 132 § 1 PostAdmU" ponieważ rzeczona ustawa nie zawiera takiego przepisu. Nawet gdyby uznać, że zarzut dotyczy naruszenia art. 132 PostAdmU, to stosownie do tego przepisu Sąd

rozstrzygnął sprawę wyrokiem.

Mając na uwadze powyższe wywody, Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że skarga kasacyjna nie ma usprawiedliwionych podstaw, dlatego na mocy art. 184 PostAdmU ją oddalił.