

AKSJOLOGIA NORM KONSTYTUUJĄCYCH DOSTĘP DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

ADAM PŁUSA *

WPROWADZENIE

Aksjologia jest dziedziną filozofii zajmującą się badaniem natury wartości, ustalaniem norm i kryteriów wartościowania oraz hierarchii wartości¹. Za wartość natomiast przyjmuje się coś, co jest cenione przez jednostkę lub zespoły ludzi². Należy zauważyć, że zazwyczaj prawo jest analizowane w oderwaniu od wartości, które zostały przyjęte za jego podstawy, a dopiero w sytuacji gdy pojawiają się trudności w interpretacji tekstu prawnego w zastosowaniu danej normy czy przy kontroli jej zastosowania, następuje zwrot do fundamentów aksjologicznych. Wynika z tego, że do należytego poznania danej instytucji prawnej, jej istoty i działania konieczna jest obserwacja zarówno z perspektywy normatywnej, jak i aksjologicznej³. Tym samym, aby zrozumieć prawo dostępu do informacji publicznej, jego sens i funkcjonowanie, konieczne jest poznanie podstaw aksjologicznych. Niniejsze opracowanie stanowi próbę określenia systemu wartości, jaki został przyjęty przez prawodawcę przy tworzeniu instytucji dostępu do informacji publicznej w oparciu o analizę orzecznictwa sądów administracyjnych oraz aktualnego stanowiska doktryny. W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej uchwalonej dnia 2 kwietnia 1997 r.⁴ (dalej: Konstytucja RP / Ustawa zasadnicza) w Rozdziale II „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela” wyróżniono trzy kategorie praw i wolności – osobiste, polityczne oraz ekonomiczne, socjalne i kulturalne. Prawo dostępu do informacji publicznej jest prawem podmiotowym, zgodnie z którym uprawniony podmiot ma możliwość żądania udostępnienia mu informacji o działalności organów władzy oraz osobach pełniących funkcje publiczne. Dostęp do informacji publicznej naturalnie należy zatem do kategorii praw i wolności o charakterze politycznym.

* Uczelnia Łazarskiego, e-mail: adamplusa@icloud.com, ORCID: 0009-0003-1870-1681

¹ K. Chochowski, *Pojęcie i istota aksjologii* [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2017.

² Z. Ziemiński, *Wartości konstytucyjne*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1993, s. 15.

³ J. Zimmermann (red.), *Wartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, s. 13.

⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483).

Skorzystanie przez obywatela z tego uprawnienia i poddanie władzy publicznej kontroli stanowi formę uczestnictwa w życiu politycznym⁵. Analizę aksjologii dostępu do informacji publicznej należy rozpocząć od regulacji Konstytucji RP, z uwzględnieniem zarówno jej preambuły, zasad konstytucyjnych oraz przepisu art. 61 Konstytucji RP dotyczącego dostępu do informacji publicznej⁶. Prawodawca zazwyczaj w regulacji konstytucyjnej zaznacza istnienie pewnej wartości, którą później rozwija poprzez konkretne instytucje prawne. Należy zatem zweryfikować, jaki związek z prawem dostępu do informacji publicznej mają wartości, tj. prawda, dobro, piękno i sprawiedliwość oraz zasady demokratycznego państwa prawnego i zwierzchnictwa narodu, oraz czy prawo dostępu do informacji publicznej stanowi ich kontynuację. Rozwinięcia wartości wynikających z Konstytucji RP, a istotnych z perspektywy dostępu do informacji publicznej należy szukać również w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁷ (dalej: ustawa o dostępie do informacji publicznej / UODDIP). Przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej konstytuują podstawowe gwarancje chroniące powszechny charakter instytucji dostępu do informacji. Stworzenie przedmiotowych gwarancji może świadczyć o istotnym znaczeniu, jakie ustawodawca przypisuje temu prawu podmiotowemu. W zestawieniu powszechności dostępu do informacji publicznej z koniecznością ochrony dobra publicznego orzecznictwo wypracowało koncepcje nadużycia prawa dostępu do informacji publicznej. W opracowaniu wskazano, na czym polega nadużycie prawa dostępu do informacji publicznej oraz jakie propozycje przeciwdziałania temu proponuje doktryna.

WARTOŚCI WYNIKAJĄCE Z KONSTYTUCJI RP

Wracając do regulacji konstytucyjnej, należy zauważyć, że w preambule do Konstytucji RP wskazane zostały przez prawodawcę cztery wartości uznane za uniwersalne, a mianowicie: prawda, dobro, piękno i sprawiedliwość⁸. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego treść preambuły może mieć znaczenie normatywne, w szczególności w związku z konkretnymi przepisami Konstytucji RP⁹. Z pewnością

⁵ W. Sokolewicz, K. Wojtyczek [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, wyd. 2, Warszawa 2016, art. 61.

⁶ Art. 61 ust. 1 Konstytucji RP: „Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji 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”.

⁷ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 902).

⁸ Preambuła do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.: „W trosce o byt i przyszłość naszej Ojczyzny, odzyskawszy w 1989 roku możliwość suwerennego i demokratycznego stanowienia o Jej losie, my, Naród Polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej, zarówno wierzący w Boga będącego źródłem prawdy, sprawiedliwości, dobra i piękna, jak i nie podzielający tej wiary, a te uniwersalne wartości wywodzący z innych źródeł (...)”.

⁹ Wyrok TK z dnia 27 listopada 2007 r., SK 39/06, OTK-A 2007, Nr 10, poz. 127.

na podstawie wstępu do Konstytucji RP możliwe jest wskazanie pewnych kierunków interpretacji przepisów Ustawy zasadniczej oraz innych aktów prawa powszechnie obowiązującego. Można też stwierdzić, że preambuła to miejsce, w którym następuje „włączenie” wartości do Konstytucji, bowiem tam po raz pierwszy się pojawiają, a ich rozwinięcie następuje w przepisach części artykułowej¹⁰.

Wartością, która w oczywisty sposób łączy się z dostępem do informacji publicznej jest prawda rozumiana jako wiedza o świecie lub znajomość ważnych dla państwa wydarzeń. W kontekście informacji publicznej prawda często utożsamiana jest z jawnością czy transparentnością działań organów państwa. Dostęp do prawdy zapewniają narzędzia takie jak nauka i wykształcenie, natomiast sama informacja i jej jawność są instrumentami, które pomagają w zdobywaniu wiedzy z zakresu funkcjonowania państwa¹¹. Z powyższego wynika, że dostęp do informacji publicznej prowadzi do poznania prawdy, zatem prawda została obrana jako cel, wartość, do której należy dążyć.

Mówiąc o kolejnej z wartości, które prawodawca wskazał we wstępie do Konstytucji RP, należy zwrócić uwagę, że przepis art. 1 Konstytucji RP wprost się do niej odnosi, bowiem określa, że: „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”¹². Z tej zasady wynikają dwa istotne stwierdzenia, a mianowicie, że Rzeczpospolita stanowi dobro oraz jest dobrem wszystkich obywateli¹³. Drugie stwierdzenie jest w tym przypadku szczególnie istotne z perspektywy dostępu do informacji, ponieważ oznacza, że państwo ma wobec obywateli rolę służebną – ma służyć społeczeństwu, które korzystając ze swojego uprawnienia, może dokonywać kontroli działań władzy. Analizując dostęp do informacji publicznej z perspektywy wartości dobra, trzeba zauważyć, że w Konstytucji RP obiektem ochrony nie jest dobro samo w sobie, ale dobro z perspektywy danego podmiotu. Można zatem wyróżnić dobro jednostki oraz dobro grupy (państwa). Te dwie perspektywy (perspektywy tych dwóch grup) istnieją również na gruncie instytucji dostępu do informacji publicznej, bowiem z jednej strony jednostkom zapewniane jest uprawnienie do żądania udostępnienia informacji, jednakże po drugiej stronie dla podmiotów zobowiązanych do udzielenia informacji, tj. wykonujących władzę publiczną, istnieją regulacje (wprowadzone na podstawie UODDIP), które służą zachowaniu balansu między koniecznością odpowiedzi na wnioski o informację a wykonywaniem zleconych im zadań. Dotyczy to między innymi możliwości żądania opłaty za udostępnienie informacji przetworzonej lub konieczność wykazania szczególnego znaczenia informacji dla interesu publicznego¹⁴. Piękno jako

¹⁰ M. Granat, *Ukryte bogactwo preambuły Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2022, nr 3, s. 125–140.

¹¹ E. Gorlewska, *Logos – filozofia słowa. Szkice o pograniczach języka, filozofii i literatury, Nazwy wartości uniwersalnych w polskiej Konstytucji – znaczenia tekstowe i konotacje potoczne*, Instytut Filologii Polskiej, Wydział Filologiczny, Uniwersytet w Białymstoku, s. 108.

¹² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483).

¹³ Wyrok NSA z dnia 6 grudnia 2022 r., III OSK 5445/21, CBOIS.

¹⁴ Art. 3 ust. 1 pkt 1 oraz art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U.z 2022 r. poz. 902)

trzecia wartość wymieniona w preambule do Konstytucji RP służy raczej dopełnieniu klasycznej triady wartości platońskich, tj. prawda, dobro i piękno, i trudno jest przypisać temu bezpośredni związek z prawem dostępu do informacji publicznej¹⁵. O pięknie można raczej w tym przypadku mówić jako o pięknie moralnym, nieskazitelności¹⁶. Natomiast zgodnie ze stanowiskiem doktryny istotą demokratycznego państwa prawnego jest to, że prawo przez nie tworzone powinno być moralne, można zatem zauważyć pośredni związek między omawianą instytucją dostępu do informacji a pięknem w zaproponowanym rozumieniu¹⁷. Ostatnią z wymienionych wartości w preambule Konstytucji RP jest sprawiedliwość pojmowana jako miernik słuszności postępowania władz i obywateli, co wprost przekłada się na cel udostępnienia informacji publicznej, którym jest możliwość skontrolowania działalności władzy publicznej i osób pełniących funkcje publiczne.

Prawidłowo zatem przyjęto, że istnieje związek między wartościami wymienionymi w preambule do Konstytucji RP a prawem dostępu do informacji publicznej, bowiem celem tego prawa jest poznanie przez wnioskodawcę prawdy o działalności państwa i możliwość oceny słuszności tych działań, co w rezultacie ma przyczynić się do osiągnięcia dobra, korzyści dla społeczeństwa¹⁸.

Warto wskazać, że regulacja konstytucyjna dotycząca dostępu do informacji publicznej była wzorowana na regulacjach międzynarodowych, m.in. w przepisach: Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z dnia 10 grudnia 1948 r., Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych¹⁹ oraz Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzonej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r.²⁰ Co prawda przepisy wymienionych aktów nie zawierały wprost sformułowanego prawa obywatela do żądania informacji w sprawach publicznych i nie skutkowały koniecznością podjęcia działań przez władze publiczne, ale takie uprawnienie można z nich wywieść²¹. Standardy ustalone na poziomie międzynarodowym miały istotny wpływ na rozwój regulacji poszczególnych państw, bowiem państwa zobligowane były do przestrzegania ustalonych standardów w stosunku do własnych obywateli, a często nawet do jednostki ludzkiej²².

W polskim systemie prawnym podstawowym źródłem uprawnienia do żądania udostępnienia informacji publicznej jest art. 61 ust. 1 Konstytucji RP²³. Należy jednak zauważyć, że regulacja konstytucyjna w swoim założeniu ma szeroki zakres przedmiotowy, ponieważ zaznaczono w jej treści istnienie wszelkich kwestii relevantnych dla działania państwa (w tym przede wszystkim zasad ustroju państwa,

¹⁵ E. Gorlewska, *Logos – filozofia słowa...*, op. cit., s. 108.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ T. Jafra, *Elementy aksjologiczne prawa administracyjnego i/versus wartości prawa cywilnego w osobowym prawie imion i nazwisk* [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 2, Warszawa 2017.

¹⁸ E. Gorlewska, *Logos – filozofia słowa...*, op. cit., s. 108.

¹⁹ Dz.U. z 1977 r. Nr 38 poz. 167.

²⁰ Dz.U. z 1993 r. Nr 61 poz. 284.

²¹ H. Knysiak-Molczyk, *Prawo do informacji w postępowaniu administracyjnym, sądownoadministracyjnym oraz w ustawie o dostępie do informacji publicznej*, PPP 2010, nr 3, s. 66–79.

²² B. Opaliński [w:] P. Szustakiewicz (red.), *Dostęp do informacji publicznej*, Warszawa 2014, s. 2.

²³ Art. 61 ust. 1 Konstytucji RP.

naczelných organów państwa i ich kompetencji oraz statusu jednostek), natomiast jest ona względnie płytka – nie rozwija w zadowalającym zakresie konkretnych treści. Zgodnie z powyższym art. 61 ust. 1 Konstytucji RP stanowiący, że: „Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne (...)” konstruuje w bardzo ogólny sposób uprawnienie obywatela do żądania udostępnienia informacji, jednocześnie pozostawiając dla ustawodawcy konieczność rozwinięcia tej treści, co wynika z ust. 4 przywołanego artykułu: „Tryb udzielania informacji, o których mowa w ust. 1 i 2, określają ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu ich regulaminy”. Ustawa o dostępie do informacji publicznej stanowi właśnie formę rozwinięcia uprawnienia obywatela do uzyskania informacji o działalności organów władzy publicznej i osób pełniących funkcje publiczne. Zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy jednym z celów wprowadzenia regulacji było skonkretyzowanie prawa obywatela wynikającego z Konstytucji RP, czyli zapewnienie realnego dostępu do informacji poprzez określenie szczegółów samej procedury²⁴.

Głównym celem i zarazem wartością wynikającą z prawa dostępu do informacji publicznej jest jawność lub transparentność działania organów władzy. Zasada transparentności nie została wprost wpisana w treść Konstytucji RP, lecz stanowi wynik interpretacji jej przepisów, w tym przede wszystkim zasady demokratycznego państwa prawnego z art. 2 oraz zasady zwierzchnictwa narodu określonej w art. 4 Konstytucji RP. Obowiązek państwa do ujawnienia informacji znajdujących się w obszarze publicznego zainteresowania jest kluczowym warunkiem istnienia demokracji rozumianej jako rzeczywisty udział obywateli w sprawowaniu władzy²⁵. Tylko bowiem obywatele posiadający prawdziwe i potwierdzone informacje o działaniu organów władzy są w stanie dokonać kontroli ich działania, budować społeczeństwo obywatelskie i ogólnie przyczyniać się do rozwoju demokracji²⁶. Taka aktywność publiczna jednostek ma za cel nieustanne doskonalenie procesów decyzyjnych zachodzących w państwie i zapewnienie zadań publicznych na zasadzie konsensusu, a to może przełożyć się na lepszą jakość świadczonych usług publicznych i zwiększenie zaufania i przychylności do działań władzy publicznej²⁷. Tym samym dostęp do informacji publicznej ma istotne znaczenie w odniesieniu do zasady zwierzchnictwa narodu, wpływając na jakość podejmowanych przez społeczeństwo decyzji i budowanie społeczeństwa obywatelskiego²⁸.

²⁴ Uzasadnienie projektu ustawy o dostępie do informacji publicznej, druk sejmowy Nr 2094 [online:] [https://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/0/9C329FDFBCD15F67C1256922002E-95E9/\\$file/2094.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/0/9C329FDFBCD15F67C1256922002E-95E9/$file/2094.pdf) [dostęp: 20.05.2023].

²⁵ Wyrok NSA z dnia 7 lutego 2023 r., III OSK 6634/21, CBOIS.

²⁶ Wyrok NSA z dnia 28 września 2021 r., III OSK 1060/21, CBOIS.

²⁷ M. Giełda, *Partycypacja jako wartość administracji publicznej* [w:] J. Zimmermann (red.), *Wartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015.

²⁸ Wyrok NSA z dnia 31.05.2004 r., OSK 205/04, CBOIS.

WARTOŚCI WYNIKAJĄCE Z USTAWY O DOSTĘPIE DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

Dysponowanie informacją o działaniu organów władzy lub osób pełniących funkcje publiczne, jak już wskazano, stanowi samoistną wartość, bo wpływa na realizację zasady demokratycznego państwa prawnego oraz zwierzchnictwa narodu. Jest również jednym z podstawowych praw człowieka. Z tego powodu prawodawca zdecydował nadać temu prawu powszechny charakter, poszerzając jego zakres w stosunku do regulacji Konstytucji RP. Wyraża się to w postaci czterech kwestii, jakie zostały zaznaczone w treści ustawy o dostępie do informacji publicznej, w tym poszerzenie katalogu podmiotów uprawnionych do żądania, ograniczenie wymogów formalnych i fiskalnych wniosków oraz zapewnienie możliwości sądowej weryfikacji działania organu.

Zgodnie z regulacją konstytucyjną dostęp do informacji publicznej zapewniony został obywatelowi – osobie fizycznej posiadającej obywatelstwo polskie. Wynika to z faktu, że posiadanie informacji przekłada się na inne uprawnienia związane ze statusem obywatela, tj. czynne prawo wyborcze lub dostęp do służby publicznej²⁹. Warto jednak zauważyć, że zgodnie z międzynarodowymi standardami praw człowieka państwo powinno zapewnić dostęp do informacji publicznej nie tylko obywatelom, ale wszystkim podmiotom³⁰. Przed uchwaleniem ustawy o dostępie do informacji publicznej Trybunał Konstytucyjny na kanwie sprawy o sygn. akt K 1/92 stwierdził, że „w państwie demokratycznym konstytucyjne przepisy dotyczące praw obywatelskich, z wyjątkiem pewnych praw o czysto politycznym charakterze, jak np. prawo wyborcze, dotyczą również cudzoziemców. (...) Trybunał zwrócił również uwagę, iż tendencja do obejmowania prawami i wolnościami zawartymi w Konstytucji RP nie tylko obywateli własnego państwa, jest coraz powszechniejsza w krajach demokratycznych”³¹. W związku z powyższym w duchu standardów praw człowieka ustawodawca rozszerzył uprawnienie do żądania udostępnienia informacji publicznej, wpisując, że przysługuje ono „każdemu podmiotowi”. Wyjątkiem w tym zakresie zgodnie z art. 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej³² jest jedynie ochrona informacji niejawnych i innych tajemnic chronionych na podstawie ustaw szczególnych oraz ochrona prywatności osób fizycznych lub tajemnicy przedsiębiorcy³³.

Warto podkreślić, że zmieniając pojęcie obywatela na sformułowanie „każdy podmiot”, ustawodawca zrezygnował nie tylko z wymogu posiadania przez wnioskodawcę obywatelstwa polskiego, ale również zapewnił to uprawnienie nie tylko osobom fizycznym, ale również osobom prawnym i jednostkom organizacyjnym

²⁹ B. Opaliński [W:] *Dostęp do informacji publicznej...*, op. cit., s. 28–29.

³⁰ I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2016, art. 2.

³¹ Orzeczenie TK z dnia 20 października 1992 r., K 1/92, OTK 1992, Nr 2, poz. 23.

³² Art. 5 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 902).

³³ Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 742).

nieposiadającym osobowości prawnej³⁴. Takie działanie ma o tyle istotne znaczenie, iż dostęp do informacji publicznej, zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy o dostępie do informacji publicznej, wspiera „stabilność życia gospodarczego sprzyjając działaniom tych wszystkich podmiotów pragnących aby respektowanie standardów etycznych było nieodłącznym elementem życia gospodarczego, co na styku służby interesu publicznego z prywatnym jest stanem ze wszech miar pożądanym, choćby ze względu na walkę z korupcją”³⁵. Rozszerzenie zakresu podmiotowego ustawy o dostępie do informacji publicznej i umożliwienie osobom prawnym i jednostkom organizacyjnym żądania informacji publicznej wpływa zatem na redukcję ryzyka w ich procesach gospodarowania.

W przepisie art. 2 UODDIP zastrzeżono, że od podmiotu wnioskującego o dostęp do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego, jednakże każde żądanie powinno podlegać ocenie, czy żądana informacja ma znaczenie z perspektywy spraw publicznych ważnych dla społeczeństwa³⁶. Należy wskazać, że podmioty występujące z wnioskiem o udostępnienie informacji w celu dokonania społecznej kontroli działalności organów władzy, czyli zgodnie z ideą wynikającą z Konstytucji RP i ustawy o dostępie do informacji publicznej, nie powinny być zmuszone do wykazywania takiego interesu.

Przechodząc do wymogów formalnych samego wniosku, należy zauważyć, że w orzecznictwie stwierdzono, iż forma wniosku o udostępnienie informacji publicznej może być dowolna³⁷, zatem dopuszczalne są wnioski składane pisemnie, ale również zapytania telefoniczne czy za pośrednictwem poczty elektronicznej. Wymagania postawione podmiotom żądającym udostępnienia informacji są do tego stopnia minimalne, iż w niektórych przypadkach dotyczących udostępnienia informacji nieprzetworzonej (gdy jej udzielenie nie naraża na ujawnienie żadnych tajemnic ustawowo chronionych) nie jest nawet wymagana indywidualizacja wnioskodawcy³⁸. Jednak są to sytuacje skrajne i bezpieczniejszym stanowiskiem jest przyjęcie, że minimalnym wymogiem wniosku o udostępnienie informacji publicznej jest wskazanie wnioskodawcy³⁹. Należy bowiem zwrócić uwagę na rodzaje rozstrzygnięć, jakie mogą być wydane po rozpatrzeniu wniosku o udostępnienie informacji, w szczególności gdy wniosek dotyczy informacji przetworzonej, od której udostępniający może zażądać opłaty lub gdy zachodzi konieczność odmowy udostępnienia⁴⁰. Takie rozstrzygnięcia wymagają zidentyfikowania podmiotu żądającego, jednakże należy uznać, że jest to wymóg mniej niż minimalny.

³⁴ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 lutego 2004 r., II SAB 391/03, LEX Nr 169533 oraz wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 listopada 2009 r., II SAB/Wa 89/09, LEX Nr 556958.

³⁵ Uzasadnienie projektu ustawy o dostępie do informacji publicznej, druk 2094 [online:] [https://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/0/9C329FDFBCD15F67C1256922002E95E9/\\$file/2094.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/0/9C329FDFBCD15F67C1256922002E95E9/$file/2094.pdf) [dostęp: 20.05.2023].

³⁶ I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej...*, op. cit., art. 2.

³⁷ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 listopada 2010 r., II SAB/WA 259/10, CBOIS.

³⁸ I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej...*, op. cit., art. 2.

³⁹ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 12 kwietnia 2012 r. II SAB/OI 33/12, CBOIS.

⁴⁰ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 29 czerwca 2016 r. II SAB/Gd 60/16, CBOIS.

Przy powszechności prawa dostępu do informacji publicznej ustawodawca przyjął zasadę bezpłatności udzielania informacji z pewnymi wyjątkami. Wynika to z konieczności zapewnienia jak najszerszemu gronu podmiotów możliwości pozyskania informacji. Taka tendencja wynika również z samego orzecznictwa i przyjmowanej wykładni przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej i Konstytucji RP⁴¹. W doktrynie podnosi się jednak, że ze względu na bezpłatność dostępu do informacji publicznej jest ona często nadużywana do celów przekraczających dobro wspólne⁴².

Ustawodawca w art. 15 UODDIP określił wyjątek od zasady bezpłatności udostępniania informacji, zgodnie z którym w sytuacji, gdy „podmiot obowiązany do przekazania informacji ma ponieść dodatkowe koszty związane ze wskazanym we wniosku sposobem udostępnienia lub koniecznością przekształcenia informacji w formę wskazaną we wniosku, podmiot ten może pobrać od wnioskodawcy opłatę w wysokości odpowiadającej tym kosztom”. Na wstępie należy podkreślić, że ustawodawca w przytoczonym przepisie dał możliwość żądania pokrycia kosztów, zatem dany podmiot zobowiązany może samodzielnie ocenić, czy taka konieczność powstanie czy nie⁴³. W orzecznictwie wskazuje się, że ustalenie wysokości danej opłaty nie może być z góry określone, np. w formie cennika za dostęp do informacji, a musi być każdorazowo ustalane w zależności od żądanej informacji⁴⁴. Tym samym ustawodawca zdecydował się, aby bariera finansowa w dostępie do informacji publicznej nie była rzeczywistą blokadą w możliwości żądania udostępnienia informacji, a jedynie stanowiła ekwiwalentną kompensatę poniesionych ciężarów związanych z udostępnieniem dla organu zobowiązanego.

Zgodnie z art. 21 UODDIP sprawy z zakresu informacji publicznej są sprawami sądowoadministracyjnymi. W związku z tym brak rozstrzygnięcia lub nieodpowiednie rozstrzygnięcie żądania w opinii wnioskodawcy może być podstawą nie tylko do odwołania w postępowaniu administracyjnym, ale też podstawą do wszczęcia postępowania skargowego przed sądem administracyjnym. Należy uznać to za kolejną gwarancję prawidłowego dostępu do informacji publicznej oraz za element zasady powszechności dostępu do informacji publicznej.

Zgodnie z art. 61 ust. 3 Konstytucji RP ograniczenie prawa do informacji publicznej może wystąpić jedynie ze względu na ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. Natomiast możliwość ograniczenia praw i wolności określono w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, wskazując na ustanowienie ograniczenia w ustawie i tylko gdy jest to niezbędne dla bezpieczeństwa, porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej w demokratycznym państwie prawnym. Wskazuje się, że art. 61 ust. 3 modyfikuje treść art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, przez co ograniczenie dostępu do informacji publicznej nie

⁴¹ Wyrok NSA z dnia 28 lipca 2017 r. I OSK 2916/15, CBOIS.

⁴² I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej...*, op. cit., art. 7.

⁴³ K. Kędzierska [w:] P. Szustakiewicz (red.), *Dostęp do informacji publicznej*, Warszawa 2014, s. 200.

⁴⁴ Wyrok NSA z dnia 18 grudnia 2014 r., I OSK 266/14, CBOIS.

może być dokonane w celu ochrony środowiska, zdrowia lub moralności publicznej⁴⁵. W orzecznictwie wskazuje się również, że art. 61 ust. 3 Konstytucji RP nie jest skierowany jedynie do ustawodawcy, umożliwiając wprowadzanie ograniczeń, ale jest również skierowany do sądów, które mogą uznać, że w danym stanie faktycznym zaszła konieczność odmowy dostępu do informacji publicznej, wskazując na potrzebę ochrony wolności i praw, porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa⁴⁶. Prawodawca za zasadę przyjął jawność działania organów władzy publicznej i określił od niej wyjątki. Pokazuje to również pewną hierarchię wartości przyjętą przez prawodawcę, zgodnie z którą transparentność działania organów władzy ustępuje kwestiom związanym głównie z dobrem publicznym⁴⁷.

Wyżej wymienione aspekty powszechnego charakteru dostępu do informacji publicznej służą ułatwieniu i rozszerzeniu dostępu przy zachowaniu zaledwie minimalnych wymogów dla podmiotów wnioskujących. Regulacje dotyczące tej instytucji prawnej są fundamentem zasady jawności działania organów władzy, bowiem ułatwiają realizację społecznej kontroli władzy, zapobiegają jej nadużyciom, przeciwdziałają korupcji urzędników, ogólnie poprawiają efektywność działania administracji publicznej⁴⁸.

KONCEPCJA NADUŻYWANIA PRAWA DOSTĘPU DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

Przy sprawach z zakresu dostępu do informacji publicznej w wielu przypadkach dochodzi do ważenia między uprawnieniem jednostki do żądania udostępnienia informacji publicznej a korzyścią społeczeństwa. Nadrzędnym celem, jaki chciał osiągnąć prawodawca, tworząc uprawnienie do żądania dostępu do informacji publicznej, jest zapewnienie transparentności działania organów państwowych i osób pełniących funkcje publiczne. Dodatkowo prawodawca chciał zapewnić realny wpływ obywateli na poczynania władzy zgodnie z zasadą demokratycznego państwa prawnego⁴⁹. Za niezgodne z celem ustawy należy zatem uznać osiąganie celów prywatnych w żądaniu udostępnienia informacji publicznej, bowiem zamysłem tej instytucji jest dążenie do korzyści wspólnej w postaci prawidłowego działania organów władzy państwowej na zasadach przejrzystości⁵⁰. Właśnie przy rozważaniu kwestii dobra jednostki lub dobra wspólnego w orzecznictwie zidentyfikowano zagadnienie nadużycia prawa dostępu do informacji.

Do nadużycia prawa dochodzi w sytuacji, gdy dany podmiot działa zgodnie z prawem materialnym, ale w celu sprzecznym z założonym przez prawodawcę, np. w celu wyrażenia szykany, bezwzględności lub formalizmu. Dotyczy to oczywiście

⁴⁵ W. Sokolewicz, K. Wojtyczek [w:] L. Garlicki, M. Zubik, *Konstytucja...*, op. cit., art. 61.

⁴⁶ Wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2018 r., I OSK 549/16, LEX Nr 2444330.

⁴⁷ E. Gorlewska, *Logos – filozofia słowa...*, op. cit., s. 109.

⁴⁸ Wyrok TK z dnia 18 grudnia 2018 r., SK 27/14, OTK-A 2019, Nr 5.

⁴⁹ M. Kowalski, *Nadużycie prawa do informacji publicznej*, ZNSA 2016, nr 2, s. 49–60.

⁵⁰ Wyrok NSA z dnia 23 listopada 2016 r., I OSK 1601/15, CBOIS.

nie samej normy, ale jej niewłaściwego zastosowania. Warto również nadmienić, że nadużycie prawa wiąże się z niewłaściwym wpływem na sytuację innych podmiotów⁵¹. Zgodnie z orzecznictwem nadużycie prawa dostępu do informacji publicznej polega na wystąpieniu z wnioskiem o udostępnienie informacji opartym na innym celu niż troska o dobro publiczne, transparentność państwa itp.⁵² Tym samym koncepcja nadużycia dostępu do informacji publicznej odnosi się jedynie do nadużyć ze strony wnioskujących podmiotów. Wśród przedstawicieli doktryny podkreśla się, że przy definiowaniu pojęcia nadużywania prawa dostępu do informacji publicznej konieczne jest odniesienie do założeń aksjologicznych tego prawa, ponieważ najpierw należy odpowiednio zidentyfikować cel i wartości będące u podstaw dostępu do informacji publicznej⁵³.

Nadużywanie prawa dostępu do informacji publicznej może być problematyczne do zidentyfikowania, bowiem jak już wskazano powyżej, ustawodawca zapewniając możliwie jak najpełniejszy dostęp do informacji publicznej, zwolnił podmioty wnioskujące z obowiązku wykazywania interesu prawnego lub faktycznego⁵⁴. Zgodnie z orzecznictwem wyróżnia się trzy zasadnicze przypadki, w których występuje nadużycie prawa dostępu do informacji publicznej: „1. wykorzystania prawa do informacji w celu zakłócenia funkcjonowania organów administracji (do swoistego pieniactwa z wykorzystaniem prawa do informacji); 2. wykorzystania dla celów gospodarczych, zawodowych lub na potrzeby prowadzenia indywidualnych sporów prawnych; 3. wykorzystania 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”⁵⁵.

Dla przykładu, Naczelny Sąd Administracyjny uznał za nadużycie prawa dostępu do informacji próbę rozdrobnienia żądanych od podmiotu publicznego informacji na wiele wniosków stanowiących w istocie elementy znaczenie obszerniejszego żądania udostępnienia informacji, tak aby podmiot zobowiązany był skłonny do ich uwzględnienia i niekwalifikowania jako informacji przetworzonych, co do których wymagane byłoby legitymowanie się szczególnym interesem publicznym⁵⁶. W przedmiotowym przypadku istotna była skala żądanych informacji i liczba złożonych wniosków, których rozpoznanie w rezultacie mogło doprowadzić do obciążenia organu i dezorganizacji jego pracy przy wykonywaniu ustawowych zadań. Wśród przesłanek świadczących o możliwym wystąpieniu nadużycia dostępu do informacji publicznej judykatura wymienia: „seryjność i podobieństwo skarg, akcentowanie w treściach pism kwestii kosztów postępowania, model działania skarżącego i jego pełnomocnika, okoliczność czasowa między wniesieniem skargi

⁵¹ B. Wilk, D. Sześciło, *Nadużywanie prawa do informacji publicznej w orzecznictwie sądów administracyjnych*, Warszawa 2022, s. 9.

⁵² Wyrok NSA z dnia 23 listopada 2016 r., I OSK 1601/15, CBOIS.

⁵³ M. Rudzki, *Pojęcie nadużycia prawa do informacji publicznej* [w:] G. Szpor, A. Piskorz-Ryń (red.), *Jawność i jej ograniczenia. Dostęp i wykorzystywanie*, Warszawa 2015.

⁵⁴ Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej.

⁵⁵ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 28 stycznia 2020 r., II SAB/Kr 481/19, CBOIS.

⁵⁶ Wyrok NSA z dnia 26 stycznia 2023 r., III OSK 7265/21, CBOIS.

a zaistnieniem beczynności w sprawie, (...) sposób wysłania wiadomości”⁵⁷. Wskazuje się, że obowiązek informacyjny państwa powinien być ukształtowany w sposób, który pozwoli na równowagę między korzyściami wynikającymi z uprawnienia żądania informacji publicznej oraz szeroko rozumianymi obciążeniami, jakie ponoszą organy w celu realizacji tych żądań⁵⁸. W wyniku ukształtowania koncepcji nadużycia prawa dostępu do informacji publicznej orzecznictwo rozwinęło wartość w postaci efektywności działania organów państwa. W celu zapobieżenia temu negatywnemu zjawisku konieczne jest wyznaczanie granic wykonywania danego prawa oraz pozbawienie ochrony prawnej sytuacji wychodzących poza te granice. Pierwszym rozwiązaniem proponowanym w doktrynie jest wprowadzenie ogólnej normy ograniczającej nadużywanie prawa dostępu do informacji publicznej. Za pomocą pojęć nieostrych i klauzul generalnych ustawodawca stworzyłby podstawę prawną do odmowy udostępnienia informacji w sytuacjach, gdy pozytywne rozpatrzenie wniosku może negatywnie wpłynąć na działanie organów, gdy intencje wnioskodawcy nie mają za cel korzyści wspólnej, w tym gdy wniosek ma charakter niepoważny lub ma na celu udrženie podmiotu zobowiązanego. Z drugiej strony wprowadzenie takiej normy mogłoby poskutkować nadużywaniem jej ze strony organów zobowiązanych do udostępnienia, co negatywnie wpłynęłoby na działanie tego prawa⁵⁹.

Innym rozwiązaniem mogłoby być wprowadzenie rozwiązań szczegółowych ograniczających wykorzystywanie prawa dostępu do informacji publicznej w celach zarobkowych, formułowaniu wniosków powtórnych bez zmiany stanu faktycznego, udzielaniu informacji, gdy jest ona powszechnie dostępna, domagania się informacji bez wniesienia opłaty, gdy jest to wymagane⁶⁰.

Pewnym rozwiązaniem przeciwdziałającym nadużywaniu prawa dostępu do informacji publicznej mogłoby być również wprowadzenie opłat od wniosków o udostępnienie⁶¹, jednakże przy uwzględnieniu powszechnego charakteru tego prawa, które znajduje się pod ochroną ustawodawcy, takie rozwiązanie wydaje się zbyt restrykcyjne.

PODSUMOWANIE

Ocena aksjologii w dostępie do informacji publicznej polega na wskazaniu, co zostało uznane przez prawodawcę za cenne oraz w jaki sposób poddawane jest ochronie.

W preambule do Konstytucji RP prawodawca odwołał się do czterech wartości: prawdy, dobra, piękna i sprawiedliwości, które jako pewien klasyczny kanon stanowią ogólne podstawy działania człowieka, w tym tworzenia prawa. Z perspektywy

⁵⁷ Wyrok NSA z dnia 9 listopada 2021 r., III OSK 3907/21, LEX Nr 3256522.

⁵⁸ Wyrok NSA z dnia 20 października 2022 r., III OSK 5882/21, CBOIS.

⁵⁹ J. Parchomiuk, *Nadużycie prawa w prawie administracyjnym*, Warszawa 2018.

⁶⁰ *Ibidem*.

⁶¹ I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa..., op. cit.*, art. 7.

dostępu do informacji publicznej szczególne znaczenie mają wartości prawdy i dobra, do których instytucja ta wprost nawiązuje. Dążenie do uzyskania informacji, jako wiedzy o świecie, jest dążeniem do poznania prawdy, natomiast przy udostępnieniu informacji publicznej często dochodzi do sytuacji, w której dokonujemy kwalifikacji celu uzyskania tej informacji, czy jest to korzyść jednostki, czy korzyść dla całego społeczeństwa.

Dostęp do informacji publicznej rozwija również pewne wartości zawarte w zasadach konstytucyjnych. Głównym celem tej instytucji jest osiągnięcie transparentnego systemu, w którym jednostki mogą zapoznać się z informacjami o działalności organów państwa. Obowiązek informacyjny państwa jest fundamentalnym elementem demokracji, która powinna być rozumiana jako rzeczywisty udział obywateli w podejmowaniu decyzji. Dostęp do informacji publicznej służy zatem ochronie demokracji, budowaniu społeczeństwa obywatelskiego i ogólnej świadomości prawnej, a tym samym wypełniania wartości wskazane w zasadzie demokratycznego państwa prawnego z art. 2 i zwierzchnictwa narodu z art. 4 Konstytucji RP.

Ze względu na fakt, że dostęp do informacji publicznej odnosi się do fundamentalnych zasad ustrojowych ustawodawca zdecydował się zapewnić temu prawu podmiotowemu cechę powszechności, tworząc pewne gwarancje. Pierwsza gwarancja odnosi się do podmiotów uprawnionych do żądania udostępnienia informacji, a grupa ta została poszerzona przez ustawodawcę ze wskazaniem, że z dostępu do informacji skorzystać może „każdy”. Zwrócić trzeba uwagę na poszerzenie zakresu podmiotowego tego uprawnienia z regulacji Konstytucji RP, w którym wnioskodawcą mógł być jedynie obywatel. Ustawodawca wskazał, że od podmiotu wnioskującego nie można żądać wykazywania interesu prawnego lub faktycznego, a wymagania co do samego wniosku należy uznać za minimalne, co również znacząco ułatwia żądanie udostępnienia informacji. To samo dotyczy bezpłatności udostępnienia informacji publicznej. Warto również podkreślić, że podmioty wnioskujące mogą zwrócić się do sądów administracyjnych w celu weryfikacji prawidłowości podjętego przez organy działania przy rozpoznawaniu wniosku.

W Konstytucji RP prawodawca określił także możliwości ograniczenia prawa dostępu do informacji publicznej. Po zestawieniu art. 61 ust. 3 z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP można zobaczyć, jakie miejsce w hierarchii wartości zajmuje zasada jawności i instytucja dostępu do informacji publicznej oraz że uprawnienie jednostki do żądania udostępnienia informacji może być ograniczone ze względu na dobro publiczne (ochrona porządku publicznego, bezpieczeństwa, ważnego interesu państwa). Decyzyjność w tym zakresie należy do prawodawcy, który w ramach ustawy o dostępie do informacji publicznej wprowadził pewne wyjątki od powszechnego charakteru dostępu do informacji publicznej oraz od konkretnego przypadku będącego pod oceną sądu. Właśnie z orzecznictwa sądów administracyjnych wyprowadzono zagadnienie nadużywania dostępu do informacji publicznej, które polega na próbie użycia prawa dostępu do informacji publicznej w celu innym niż dobro wspólne. Judykatura wskazuje, że cele, jakie wnioskujące podmioty obierają przy nadużyciu prawa dostępu do informacji, zazwyczaj są próbą destabilizacji działania organu udostępniającego informację, chęcią wykorzystania informacji w celach własnych, np. gospodarczych lub zawodowych, oraz uzyskania informacji w celu

szukanowania osób zajmujących funkcje publiczne. Żadne z wyżej wymienionych nie wpisuje się w cel, który chciał osiągnąć prawodawca, tj. przejrzystość systemu i rozwijanie wartości demokratycznych. W doktrynie wskazuje się, że obowiązek informacyjny państwa powinien być ukształtowany w taki sposób, aby zapewnić równowagę między korzyściami wynikającymi z tego uprawnienia a kosztami po stronie podmiotów realizujących. Między innymi w celu zapewnienia tej równowagi w doktrynie pojawił się pomysł wprowadzenia pewnych ograniczeń w dostępie do informacji publicznej (np. wprowadzenie opłaty od wniosku, ogólnej regulacji zakazującej nadużywania lub regulacji szczegółowych), co mogłoby ograniczyć negatywne skutki nadużywania tego uprawnienia. Z drugiej strony mogłoby również doprowadzić do odebrania możliwości uczestnictwa w działaniach państwa jednostkom w gorszej sytuacji finansowej lub dawałoby możliwość nadużywania odmowy udostępnienia informacji przez podmioty zobowiązane do takiego działania. Można zatem przyjąć, że korzystniejsze dla działania systemu i ochrony wartości, które ustawodawca przyjął w Konstytucji RP i rozwinął w ustawie o dostępie do informacji publicznej, jest pozostawienie każdorazowej oceny wniosku o udostępnienie informacji najpierw organom administracji publicznej, a następnie sądom administracyjnym.

BIBLIOGRAFIA

- Chochowski K., *Pojęcie i istota aksjologii* [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2017.
- Giełda M., *Partycypacja jako wartość administracji publicznej* [w:] J. Zimmermann (red.), *Wartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015.
- Gorlewska E., *Logos – filozofia słowa. Szkice o pograniczach języka, filozofii i literatury. Nazwy wartości uniwersalnych w polskiej Konstytucji – znaczenia tekstowe i konotacje potoczne*, Instytut Filologii Polskiej, Wydział Filologiczny, Uniwersytet w Białymstoku 2017.
- Granat M., *Ukryte bogactwo preambuły Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2022, nr 3.
- Jafra T., *Elementy aksjologiczne prawa administracyjnego i/versus wartości prawa cywilnego w osobowym prawie imion i nazwisk* [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 2, Warszawa 2017.
- Kamińska I., Rozbicka-Ostrowska M., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2016.
- Knysiak-Molczyk H., *Prawo do informacji w postępowaniu administracyjnym, sądownoadministracyjnym oraz w ustawie o dostępie do informacji publicznej*, PPP 2010, nr 3.
- Kowalski M., *Nadużycie prawa do informacji publicznej*, ZNSA 2016, nr 2.
- Parchomiuk J., *Nadużycie prawa w prawie administracyjnym*, Warszawa 2018.
- Rudzki M., *Pojęcie nadużycia prawa do informacji publicznej* [w:] G. Szpor, A. Piskorz-Ryń (red.), *Jawność i jej ograniczenia. Dostęp i wykorzystywanie*, Warszawa 2015.
- B. Opaliński [w:] P. Szustakiewicz (red.), *Dostęp do informacji publicznej*, Warszawa 2014.
- Sokolewicz W., Wojtyczek K. [w:] L. Garlicki, M. Zubik, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, wyd. 2, Warszawa 2016.
- Szustakiewicz P. (red.), *Dostęp do informacji publicznej*, Warszawa 2014.

Wilk B., Sześciło D., *Nadużywanie prawa do informacji publicznej w orzecznictwie sądów administracyjnych*, Warszawa 2022.

Ziemiński Z., *Wartości konstytucyjne*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1993.

AKSJOLOGIA NORM KONSTYTUJĄCYCH DOSTĘP DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

Streszczenie

Ustawa o dostępie do informacji publicznej jest aktem normatywnym konkretyzującym uprawnienie obywateli wyrażone w art. 61 Konstytucji RP do kontroli władzy oraz podmiotów wykonujących funkcje publiczne. Podkreśla się, że jest to jedno z fundamentalnych uprawnień o charakterze politycznym, bowiem przez jego zastosowanie powstają możliwości bezpośredniego zapoznania się przez podmioty wnioskujące z informacjami o działalności organów wykonujących zadania publiczne i samodzielnego stwierdzenia, czy są one racjonalne, co później może przełożyć się na konkretne decyzje wyborcze. Informacja lub wiedza stanowi zatem wartość samoistną. W orzecznictwie sądów administracyjnych widoczne jest dążenie do zagwarantowania możliwie szerokiego dostępu do informacji publicznej, ponieważ stanowi on istotną gwarancję transparentności życia publicznego w demokratycznym państwie. Ze wspomnianą transparentnością powinny natomiast łączyć się wartości takie jak prawda, dobro człowieka czy sprawiedliwość, bowiem działania organów władzy powinny być podejmowane z ich uwzględnieniem. Z perspektywy wspomnianej transparentności i powszechnego charakteru omawianej instytucji prawnej interesującym zagadnieniem, które pojawiło się w orzecznictwie sądów administracyjnych, jest koncepcja nadużywania dostępu do informacji publicznej. Zgodnie z orzecznictwem polega ono na próbie korzystania z instytucji dostępu do informacji publicznej dla zaspokojenia ciekawości osoby wnoszącej lub też załatwienia jej osobistych interesów. Podkreśla się, że takie działania mogą utrudniać lub nawet uniemożliwiać realizację podstawowych zadań organu, do którego się zwrócono, zatem cierpi na tym wartość w postaci ogólnie pojętego dobra publicznego. Niniejsze opracowanie stanowi próbę przybliżenia zagadnienia wartości leżących u podstaw prawa dostępu do informacji publicznej oraz pokazuje, w jaki sposób sądy administracyjne wąż wartości stojące za konstrukcją dostępu do informacji publicznej z innymi, ze szczególnym uwzględnieniem ochrony interesu publicznego. Analiza została przeprowadzona na podstawie orzecznictwa sądów administracyjnych oraz przy uwzględnieniu stanowiska doktryny.

Słowa kluczowe: dostęp do informacji publicznej, aksjologia, wartości, koncepcja nadużycia dostępu do informacji publicznej

AXIOLOGY OF NORMS CONSTITUTING ACCESS TO PUBLIC INFORMATION

Abstract

The Act on access to public information is a normative act which reinforces the act of citizens expressed in the Art. 61 of the Constitution of the Republic of Poland to control the authorities and entities performing public functions. It is said that this is one of the fundamental rights

of a political nature since its use creates the opportunity for requesting entities to directly learn about the activities of bodies performing public tasks and independently determine whether they are rational, which later may translate into specific voting decisions. Information or knowledge is therefore an intrinsic value. In the jurisprudence of administrative courts, the desire to guarantee the widest possible access to public information is visible, because it is an important guarantee of transparency of public life in a democratic state. On the other hand, the aforementioned transparency should be combined with values such as truth, human well-being or justice which ought to be taken into account in the actions of the authorities. From the perspective of this transparency and universal nature of the discussed legal institution, the concept of abuse of access to public information is an interesting issue that has appeared in the jurisprudence of administrative courts. According to the jurisprudence, it consists of an attempt to use access to public information to satisfy the curiosity of the person making the request or to settle his (personal) matters with his personal interests. It is emphasized that such actions may hinder or even prevent the implementation of the basic tasks of the requested authority, therefore the value (in the form) of the generally understood public good suffers. This article attempts to present the issue of the values underlying of the right of access to public information. The paper shows how administrative courts weigh the values behind the construction of access to public information against others, with a particular focus on protecting the public interest. The analysis was carried out on the basis of the jurisprudence of administrative courts and took into consideration the position of the doctrine.

Keywords: access to public information, axiology, values, concept of abuse of access to public information