

Łukasz Nosarzewski

Uczelnia Łazarskiego w Warszawie

ORCID: 0000-0001-8769-6757

lukasz.nosarzewski@lazarski.edu.pl

Aksjologia praw dostępu i ponownego wykorzystywania informacji publicznej a praktyka ich wykonywania

Wstęp

Prawo jest nierozdzielnie związane z wartościami, które chroni i zabezpiecza. Aksjologia to dział filozofii, ogólna teoria wartości, nauka o wartościach, a w węższym znaczeniu szczegółowa teoria wartości wchodząca w skład poszczególnych dyscyplin naukowych. Dlatego możemy mówić o aksjologii prawa jako subdyscyplinie aksjologii. Aksjologia prawa zajmuje się zależnościami zachodzącymi pomiędzy wartościami społecznymi a prawnym systemem normatywnym¹. Konkretnie akty normatywne są tworzone i wprowadzane do porządku prawnego w jakimś celu. Dlatego podejmowane na podstawie tych aktów normatywnych działania także będą zmierzać do realizacji określonych celów. Tak jak regulacje prawne mają swój cel, tak ich stosowanie również ma być podejmowane w jakimś celu. Jeżeli na cel spojrzymy jako na pewną wartość, to celem stosowania prawa będzie realizacja pewnych wartości przyjmowanych przez prawodawcę². W artykule podjęto próbę odpowiedzi na pytania, jakie wartości leżą u źródeł praw dostępu do informacji publicznej oraz ponownego wykorzystywania, czyli praw informacyjnych z obszaru materialnego prawa administracyjnego? Jakie wartości prawa te mają chronić i jak wpływają one na proces ich stosowania? Przedmiotem artykułu jest analiza orzecznictwa obrazującego praktykę wykonywania obu praw informacyjnych przez obywateli z perspektywy celów regulacji. Wskazane zostaną przykłady wykonywania tych praw w sposób niezgodny z tymi celami, jak i działania administracji sprzeczne

¹ K. Chochowski, *Pojęcie i istota aksjologii*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2017, s. 49–50.

² A. Mituś, *Wartości-cele realizowane przez prawo administracyjne*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa...*, s. 101–102.

z aksjologią regulacji, z próbą ich kwalifikacji i określeniem konsekwencji. Na tej podstawie sformułowano uwagi w zakresie aksjologicznych uwarunkowań realizacji praw dostępu i ponownego wykorzystywania informacji publicznej.

Cele regulacji praw dostępu i ponownego wykorzystywania

Dostęp do informacji publicznej regulują przepisy ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej³. Ustawa doprecyzowuje konstytucyjne prawo do informacji wyrażone w art. 61 ustawy zasadniczej. Celem regulacji wyartykułowanym przez prawodawcę było wydanie ustawy konkretyzującej prawo od uzyskiwania informacji o działalności władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Konstytucja wskazuje na istotę tego prawa, ustanawia zasadę jawności informacji publicznej i dopuszczalne ograniczenia (art. 61 ust. 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), szeroko wyznacza jego zakres, ale go nie dookreśla upoważniając legislaturę do wydania odpowiedniej ustawy. Ustawa dostępowa miała zapłacić lukę konstytucyjną w zakresie tego jednego z kluczowych praw politycznych o zasadniczym znaczeniu dla życia społecznego i politycznego w demokratycznym państwie prawa. Miara wypełnianego braku był fakt wcześniejszego uchwalenia ustawy o ochronie informacji niejawnych, czyli uregulowania wyjątków od reguły przed rozstrzygnięciem dotyczącym samej reguły⁴.

Ponowne wykorzystywanie regulują przepisy ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego⁵. Choć źródeł uprawnień do używania informacji można poszukiwać w przepisach konstytucyjnych, to ich rodowód jest europejski i wynika z dyrektyw unijnych. Krajowy prawodawca dokonał pierwszej implementacji ustawą z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw⁶. Podstawowym celem tej nowelizacji było wprowadzenie do krajowego porządku prawnego nowego trybu dostępu do informacji publicznej oraz zasad ponownego wykorzystywania informacji publicznych, które zostały określone w dyrektywie 2003/98/WE⁷. Podkreślono

³ Dz.U. z 2022 r., poz. 902, dalej jako u.d.i.p. lub ustawa dostępowa.

⁴ Zob. uzasadnienie poselskiego projektu ustawy o dostępie do informacji publicznej, druk nr 2094, Sejm III kadencji, s. 17, <https://orka.sejm.gov.pl/proc3.nsf/opisy/2094.htm> (data dostępu: 30.04.2024).

⁵ Dz.U. z 2023 r., poz. 1524, dalej jako o.d.p.w. lub ustawa o ponownym wykorzystywaniu.

⁶ Dz.U. z 2011 r., Nr 204, poz. 1195.

⁷ Dyrektywa 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (Dz.U. L 345 z 31.12.2003, s. 90), dalej jako dyrektywa 2003/98/WE.

przy tym, że obowiązująca regulacja ustawowa dotyczy przede wszystkim jawności informacji i powiązanego z nią prawa do informacji oraz ochrony informacji⁸. Implementacja ta była efektem postępowania Trybunału Sprawiedliwości UE przeciwko Polsce w sprawie uchybienia zobowiązaniom traktatowym i braku właściwej transpozycji. W wydanym wyroku wskazywano, że ponowne wykorzystywanie dokumentów sektora publicznego wymaga uprzedniego dostępu do nich, ale oba procesy są odmienne. Cele dyrektywy 2003/98/WE, wśród których znajduje się polepszenie możliwości ponownego wykorzystywania informacji pochodzących od sektora publicznego służące rozwojowi usług w Unii Europejskiej, nie są tymi samymi celami, jakim służy uregulowania krajowe dotyczące dostępu do tych informacji⁹. Następnie wdrażając dyrektywę 2013/37/UE¹⁰, krajowy ustawodawca uchwalił ustawę z dnia 25 lutego 2016 r. o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego¹¹. Jej celami prócz implementacji był nowy sposób wdrożenia zmienianej dyrektywy w polskim porządku prawnym, który zapewnić miał bardziej przejrzyste i łatwiejsze w stosowaniu rozwiązania dotyczące ponownego wykorzystywania. Przywołano cele akcentujące gospodarczy charakter regulacji, którymi było zapewnienie warunków maksymalizujących korzyści z ponownego wykorzystywania zasobów danych publicznych w Europie¹². Celami obecnie obowiązującej ustawy o ponownym wykorzystywaniu była implementacja dyrektywy 2019/1024¹³ oraz wprowadzenie nowych rozwiązań usprawniających ponowne wykorzystywanie danych. Kierowano się zwiększeniem podaży otwartych danych, w tym zasobów informacji o istotnej wartości i potencjale do tworzenia nowych usług i produktów, a także stworzeniem optymalnego otoczenia regulacyjnego dla efektywnego wykorzystywania informacji sektora publicznego w Polsce¹⁴.

⁸ Zob. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw, druk nr 4434, Sejm VI kadencji, s. 1–2, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruk/4434> (data dostępu: 30.04.2024).

⁹ Wyrok TSUE z 27 października 2011 r. w sprawie C-362/10, *Komisja Europejska v. Rzeczpospolita Polska*, Lex nr 969341.

¹⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/37/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. zmieniająca dyrektywę 2003/98/WE w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (Dz.U. L 175 z 27.6.2013, s. 1–8), dalej jako dyrektywa 2013/37/UE.

¹¹ Dz.U. z 2016 r., poz. 352 ze zm., dalej jako p.w.i.s.p.

¹² Zob. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego, druk nr 141, Sejm VIII kadencji, s. 1 i 3, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=141> (data dostępu: 30.04.2024).

¹³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1024 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie otwartych danych i ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (Dz.U. UE L 172 z 26.6.2019, s. 56–83), dalej jako dyrektywa 2019/1024.

¹⁴ Zob. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego, druk nr 1338, Sejm IX kadencji, s. 1, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=1338> (data dostępu: 30.04.2024).

Celami ustawowej regulacji dostępu i ponownego wykorzystywania było wypełnienie luki prawodawczej odnośnie uszczegółowienia gwarancji konstytucyjnych w zakresie jawności informacji publicznej, jak i implementowania przepisów unijnych nakładających obowiązek umożliwienia ponownego używania dokumentów jawnych przez państwa członkowskie UE. Dostęp do informacji to materia prawa krajowego, choć pozostająca pod wpływem standardów prawa międzynarodowego. Przykładowo w ramach systemu ochrony praw człowieka Rady Europy, można doszukiwać się takich standardów w art. 10 Europejskiej konwencji praw człowieka¹⁵. Na tle tego przepisu wskazuje się na szeroki zakres wolności otrzymywania i przekazywania informacji, która jednak aktualnie nie może być uznana za źródło generalnego roszczenia wobec władz publicznych o dostęp do nieupublicznionych informacji¹⁶. Ponowne wykorzystywanie to prawo implementowane i ujednolicone na szczeblu UE. Z tak sformułowanych celów polskiego ustawodawcy wynikają wartości, będące konsekwencją poszerzania praw informacyjnych i sfery jawności życia publicznego.

Dostęp a ponowne wykorzystywanie. Aksjologiczne podobieństwa i różnice

Prawo do informacji w połączeniu z jawnością działania administracji publicznej stanowi cechę administracji w demokratycznym państwie prawa, a z aksjologicznego punktu widzenia stanowi wartość, którą administracja publiczna powinna szanować i rozwijać. Informacja jest narzędziem służącym do realizowania celów i zadań, jakie stoją przed administracją. Informowanie musi przy tym znajdować swojego adresata i dla niego też jest wartością¹⁷. Jawność jest przy tym wartością, której źródłem było dostrzeżenie w administrowaniu pod okiem administrowanych instrumentu ochrony przeciwko arbitralności. Idea jawności w administracji została z czasem poddana procesowi jurydyzacji i przybrała formę prawa do jawności administracyjnej, rozumianej jako zespół środków prawnych pozwalających administrowanym przeniknąć system administracyjny. Konsekwencją przyjęcia jawności administracyjnej jako jednej z zasad działania administracji jest pasywny obowiązek administracji odpowiadania, ujawniania informacji administrowanym, zgodnie z ich potrzebami i zainteresowaniami oraz aktywny obowiązek administracji

¹⁵ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284 ze zm.).

¹⁶ Zob. M. Jaśkowska, *O pojęciu informacji publicznej raz jeszcze*, „Zeszyty Prawnicze” 2020, nr 3, s. 215.

¹⁷ J. Zimmermann, *Aksjomaty administracji publicznej*, Warszawa 2022, s. 194–195.

informowania z własnej inicjatywy oraz obowiązek konsultowania¹⁸. Urzeczywistnianie wartości jaką jest jawność życia publicznego służy demokratyzacji życia publicznego, dążeniu do wzrostu zaufania społecznego do władzy publicznej, walce z korupcją oraz sprawnemu funkcjonowaniu administracji publicznej¹⁹. Jawność wpisuje się w działanie dobrej administracji. Dobra administracja może być rozpatrywana zarówno w ujęciu dyrektywalnym, jako jedna z zasad pochodnych względem zasady demokratycznego państwa prawnego, jak i w ujęciu opisowym, jako wartość, o której stanowi preambuła do Konstytucji RP. Lecz i zasada dobrej administracji mówi o wartości, jaką jest jakość administrowania. Jest to wartość skierowana głównie do człowieka – obywatela, któremu przysługuje nie tylko prawo do obiektywnego, rzetelnego i podjętego w rozsądnym terminie załatwienia jego sprawy administracyjnej, ale też przestrzeganie zasady jawności²⁰. Polski ustawodawca w celach przyjmowanych regulacji wskazał konkretyzowanie i poszerzanie sfery jawności. W ramach tej sfery ponowne wykorzystywanie nie zmienia istniejących w państwach członkowskich systemów dostępu, ale opiera się na nich²¹. Tym samym nie narusza prawa dostępu do informacji publicznej ani nie określa własnych zasad dostępu. Dlatego to prawo dostępu do informacji publicznej, uregulowane w przepisach krajowych determinuje zakres ponownego wykorzystywania, a nie odwrotnie. Obecnie więc na dwa prawa *stricto* informacyjne jednostki, składają się polityczny dostęp do informacji publicznej oraz gospodarcze prawo do jej eksploatacji, czyli prawo do ponownego wykorzystywania. Ponadto ukształtowała się regulacja otwartych danych, stanowiąca kontynuację rozwoju uprawnień o charakterze użytkowym. Genezę prawa do informacji należy łączyć z zasadą jawności i transparentności życia publicznego²². Jawność jako zasada władzy publicznej może być uznawana za standard ulegający przekształceniom wraz ze zmianami w życiu społecznym. Obecnie jego uzupełnieniem jest wymóg otwarcia zasobów publicznych²³.

Wartości leżących u źródeł praw dostępu do informacji publicznej oraz ponownego wykorzystywania jest więcej i wynikają one nie tylko z celu regulacji

¹⁸ Zob. T. Górzyńska, *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej. Orzecznictwo Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 1999, s. 32.

¹⁹ A. Piskorz-Ryń, *Nadużywanie prawa do informacji publicznej – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Kontrola Państwowa” 2008 nr 6, s. 39.

²⁰ Ibidem, s. 224–227.

²¹ Zob. art. 1 ust. 3 dyrektywy 2019/1024.

²² Szerzej: D. Sybilski, *Od dostępu do informacji publicznej do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego i otwartych danych. Ewolucja praw informacyjnych*, [w:] M. Błachucki, G. Sibiga (red.), *20 lat ustawy o dostępie do informacji publicznej. Podsumowanie i perspektywy ustawowej regulacji prawa do informacji publicznej*, Warszawa 2022, s. 284–285 i nast.

²³ A. Piskorz-Ryń, *Jawność działania administracji publicznej z perspektywy „otwartego rządu”*, [w:] I. Lipowicz (red.), *Władza – obywatele – informacja. Ku nowemu porządkowi prawnemu. Księga pamiątkowa ku czci profesor Teresy Górzyńskiej*, Warszawa 2014, s. 118.

wyartykułowanego przez ustawodawcę krajowego. Dostęp do informacji oraz ponowne wykorzystywanie to instytucje prawa administracyjnego. Normy prawa administracyjnego dotyczące informacji i regulujące procesy informacyjne mają na celu gwarantowanie wielu wartości uznawanych za wartości całego prawa administracyjnego. Niekwestionowaną jego wartością jest prawda. Prawo powinno być nie tylko stanowione, lecz także stosowane zgodnie z prawdą – w prawdziwym stanie rzeczy. Prawo administracyjne powinno posługiwać się takimi instrumentami, aby organy administracji publicznej, stosując prawo, działały w zgodzie z prawdą²⁴. 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 państwa. Dostęp do informacji publicznej prowadzi do poznania prawdy, która została obrana jako cel, wartość, do której należy dążyć²⁵. Przedmiotem zarówno prawa dostępu, ale i ponownego wykorzystywania powinna być więc jedynie informacja prawdziwa. Tylko taka informacja ma znaczenie dla podmiotów spoza administracji w realizacji praw informacyjnych. Umożliwia ona realne sprawowanie kontroli społecznej działalności państwa, a długofalowo polepsza jakość informacji gromadzonych w administracji. Równocześnie ze względu na różnego rodzaju uzasadnione ograniczenia prawne, dostęp do informacji publicznej wcale nie musi być całkowity. Poza tym funkcje jawności nie ograniczają się wyłącznie do poznawania rzeczywistego stanu rzeczy, lecz mogą też obejmować inne wartości, jak np. wartość przejrzystości (transparentności) działania władzy publicznej²⁶. Powtórzyć należy za Michałem Bernaczykiem, że nie ma silniejszego uzasadnienia aksjologicznego dla prawa do informacji aniżeli następująca wypowiedź oceniająca: nie jest dobre oddanie władztwa nad sferą życia ludzkiego (łącznie z możliwością odebrania życia) bez zachowania kontroli nad tym władztwem przy jednoczesnym nałożeniu ekonomicznego ciężaru sprawowania władztwa na członków wspólnoty politycznej. Taka ocena jest punktem wyjścia dla niemal wszystkich ustawodawstw poświęconych swobodnemu dostępowi do informacji²⁷.

Konieczność zapewniania otwartych danych jak i możliwość kontroli skutkują ukierunkowaniem działań administracji na realne potrzeby obywateli i wzrostem jakości świadczonych usług publicznych. Otwarcie danych na

²⁴ N. Rysz, *Informacja jako wartość w prawie administracyjnym*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Wartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, s. 207–209.

²⁵ A. Plusa, *Aksjologia norm konstytuujących dostęp do informacji publicznej*, „Veritas Iuris” 2022, nr 2, s. 47.

²⁶ J. Zajadło, *Zasada jawności a filozoficzno-prawne pojęcie prawdy*, [w:] Z. Cieślak, G. Szpor (red.), *Jawność i jej ograniczenia*, t. 2: *Podstawy aksjologiczne*, 2013, Legalis.

²⁷ M. Bernaczyk, „Dokument wewnętrzny” jako ograniczenie konstytucyjnego prawa do informacji. Rozstrzygnięcie kolizji w teorii i praktyce prawa, Warszawa 2017, s. 97 i nast.

ponowne ich użycie umożliwia lepsze wykorzystanie zasobów administracji. Tym samym prawa informacyjne umożliwiają szerszą partycypację obywateli, która sama w sobie stanowi odrębną i znaczącą wartość chronioną przez te prawa²⁸. Z partycypacją społeczną wiąże się koncepcja otwartego rządu (ang. *open government*). Propaguje ona otwarcie danych publicznych oraz wzrost czynnego udziału społeczeństwa w zajmowaniu się sprawami publicznymi poprzez rozszerzenie obowiązków informacyjnych państw i zwiększenie stopnia jawności życia publicznego. Państwo wedle tych założeń powinno opierać funkcjonowanie na dostępności informacji o swej działalności i na wsparciu obywatelskiej partycypacji²⁹. W ramach koncepcji otwartego rządu państwo powinno realizować formułę dialogu i współpracy z obywatelami w dochodzeniu do najlepszych rozwiązań w sprawach publicznych. Działania te powinny być ukierunkowane na zwiększenie efektywności administracji publicznej oraz wzrost zaufania obywateli, jak również zapewnienie otwartości danych publicznych, poprzez gwarancje dostępu do publicznych zasobów oraz umożliwienie ich wykorzystywania³⁰. Uznanie informacji podmiotów publicznych jako zasobu stanowi wręcz podstawę zrozumienia koncepcji otwartego rządu. Państwo ma więc pomóc ludziom w sprawnym i skutecznym używaniu tego zasobu, nie tylko otwierając go dla zainteresowanych, ale też przygotowując odpowiednią infrastrukturę techniczną i prawną dla jego wykorzystania³¹. Tym samym oba prawa informacyjne jako całość stanowią fundament ustroju demokratycznego, realizując też wartość efektywnego wykorzystania zasobów publicznych. Zasoby informacyjne administracji mogą służyć także dla celów innych niż publiczne, bez uszczerbku dla realizacji zadań publicznych³².

Oba prawa informacyjne są ograniczone prawem prywatności osób fizycznych niepełniących funkcji publicznych i ochroną informacji niejawnych oraz innych ustawowych tajemnic. Ponowne wykorzystywanie ograniczają ponadto prawa własności intelektualnej twórców, m.in. autorskie prawa osobiste, w tym do oznaczenia autorstwa. Ochrona własności przejawia się zarówno w zakresie wprowadzonych ograniczeń³³, jak i zasad formułowania

²⁸ Szerzej: M. Giełda, *Partycypacja jako wartość administracji publicznej*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Wartości w prawie...*, s. 191–192.

²⁹ Zob. B. Banaszak, M. Bernaczyk, *Konsultacje społeczne i prawo do informacji o procesie prawotwórczym na tle Konstytucji RP oraz postulatu „otwartego rządu”*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2012, nr 4, s. 17.

³⁰ A. Piskorz-Ryń, *Geneza, podstawy prawne i cele ponownego wykorzystywania*, [w:] E. Badura i in., *Ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego*, Warszawa 2016, s. 22 i nast.

³¹ Eadem, *Jawność życia publicznego jako atrybut współczesnej administracji publicznej i prawa administracyjnego*, „Zeszyty Prawnicze” 2020, nr 4, s. 311.

³² M. Maciejewski, *Relacja prawa ponownego wykorzystywania informacji publicznej i praw własności intelektualnej*, [w:] M. Maciejewski (red.), *Prawo do informacji publicznej. Efektywność regulacji i perspektywy jej rozwoju*, Warszawa 2014, s. 137.

³³ Zob. art. 6 ust. 4 pkt 4 o.d.p.w.

warunków wykorzystywania danych publicznych³⁴. Obok ochrony prywatności i tajemnicy, kolejną wartością mieszczącą się w obszarze praw informacyjnych jest zatem ochrona prawa własności. Na gruncie ponownego wykorzystywania doszło do wyraźnego uregulowania powiązań między prawami własności intelektualnej i ponownego wykorzystywania, czego brakuje w ustawie dostępowej³⁵, chociaż samo udostępnienie informacji publicznej może wiązać się z ingerencją w prawa autorskie podmiotów prywatnych³⁶. W przepisach dostępowych regulowany jest wyłącznie stosunek między organem władzy publicznej a jednostką realizującą swoje prawo do informacji. Ponowne wykorzystywanie wpływa zaś na sytuację użytkowników końcowych, czyli konsumentów, nabywających od jednostek realizujących prawo ponownego wykorzystywania finalne dobra, produkty i usługi wytworzone na bazie informacji publicznej. Z perspektywy tej relacji szczególnie widoczna jest konieczność ochrony prawa własności osób trzecich.

Podsumowując, dostęp to prawo polityczne, które posiada przede wszystkim charakter kontrolny. Pozwala kontrolować bezpośrednio władze oraz podmioty wykonujące funkcje publiczne i dzięki temu wyrabiać sobie o nich, a także o ich działalności samodzielną opinię³⁷. Względami aksjologicznymi uzasadnia się też rozciąganie obowiązków informacyjnych na wszystkie podmioty dysponujące mieniem publicznym oraz jak najszerszy zakres transparentności i społecznego nadzoru wydatkowania publicznego pieniądza³⁸. W przeciwieństwie do uprawnień dostępowych, ponowne wykorzystywanie zapewniać ma równą konkurencję w dostępie do informacji, kreując uczciwe, proporcjonalne i niedyskryminacyjne warunki dalszego używania informacji. Poprzez własne zasady realizuje cele gospodarcze, gwarantując udostępnianie otwartych danych na potrzeby użytkowe, polegające na generowaniu nowych dóbr, produktów i usług o wartości dodanej. Celem ponownego wykorzystywania jest rozwój ekonomiczny, ale i pozaekonomiczny – naukowy oraz kulturowy. Prócz takich wartości jak jawność życia publicznego, prawda, partycypacja społeczna, prywatność, tajemnica, czyli wartości chronionych też uprawnieniami dostępowymi, ponowne wykorzystywanie realizuje wartości jak swoboda działalności gospodarczej, rozwój gospodarczy, wzrost konkurencyjności na rynku wewnętrznym oraz wzrost zatrudnienia. Chroni przy tym prawa własności osób spoza administracji. Cele pozaekonomiczne obejmują wartości jak dostępność dóbr kultury i dostępność wiedzy³⁹. Prawo

³⁴ Zob. art. 14 ust. 2 o.d.p.w.

³⁵ Zob. M. Maciejewski, *Relacja prawa...*, s. 137–138.

³⁶ Szerzej: T. Koellner, *Prawo autorskie a dostęp do informacji publicznej*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2012, z. 3, s. 756 i nast.

³⁷ Zob. wyrok NSA z 21 lutego 2023 r., sygn. akt III OSK 7186/21, CBOSA.

³⁸ Zob. wyrok NSA z 29 maja 2019 r., sygn. akt I OSK 2596/17, CBOSA i orzecznictwo tam wskazane.

³⁹ A. Piskorz-Ryń, *Ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2018, s. 107–108.

ponownego wykorzystywania służyć ma rozszerzaniu prawa do wiedzy jako zasady demokracji, równocześnie wnosząc wkład w gospodarkę i umożliwiając używanie zbiorów dziedzictwa kulturowego⁴⁰.

Praktyki sprzeczne z aksjologią praw informacyjnych

Praktyka stosowania obu praw informacyjnych w dosyć zaskakujący sposób potrafi odbiegać od ich aksjologicznych uwarunkowań. Dotyczy to tak podstawowej wartości chronionej prawami informacyjnymi jak prawda. Zdaje się, że sądy administracyjne nie biorą pod uwagę rozbieżności w odpowiedziach organów administracji uznając, że informacją publiczną jest każdy opis rzeczywistości – niezależnie od tego, czy jest on zgodny z prawdą⁴¹. Pierwszorzędno znaczenia nabiera terminowość realizacji sprawy i sam fakt jakiegokolwiek reakcji na wniosek, treść merytoryczna odpowiedzi zdaje się drugorzędna. Uzasadnieniem takiego stanu rzeczy jest argument, że sąd nie jest władny sprawdzić, czy udzielona odpowiedź jest zgodna z prawdą czy też nie⁴². Ograniczeniem w tym względzie jest możliwość weryfikacji twierdzeń organu wyłącznie w oparciu o dokumenty w aktach sprawy⁴³. Tym niemniej nie będzie prawidłowa realizacja praw informacyjnych, gdy administracja udziela formalnie odpowiedzi, ale jest ona nieprawdziwa⁴⁴. Uprawniona do uzyskania informacji publicznej jednostka nie ma żadnych szczególnych uprawnień do weryfikacji jej prawdziwości, prócz konfrontacji z innymi dostępnymi informacjami, które również nie muszą być prawdziwe. W doktrynie także można odnaleźć stanowisko, wedle którego słowo „informacja” należy interpretować jako przekazanie wiedzy, pewnych stwierdzeń odnośnie do faktów – niezależnie od tego, czy takie twierdzenia organu administracji publicznej są zgodne z rzeczywistością, czy też nie. Zasadniczo informacja, z jaką każdy obywatel ma prawo się zapoznać, nie opiera się na bezpośrednim zetknięciu z interesującą go rzeczywistością, lecz na opisie tej rzeczywistości, wytworzonym przez udzielający odpowiedzi organ⁴⁵. Jednakże tylko uzyskując zgodne z rzeczywistością informacje, oparte na faktach, a nie opisy rzeczywistości wytworzone przez administrację, obywatele będą w stanie dokonać kontroli działania władzy, budować społeczeństwo obywatelskie

⁴⁰ Zob. motyw 16 dyrektywy 2003/98/WE, motywy 1, 15–19 dyrektywy 2013/37/UE oraz motywy 43, 49 i 65 dyrektywy 2019/1024.

⁴¹ Wyrok WSA w Gdańsku z 7 września 2016 r., sygn. akt II SAB/Gd 99/16, CBOSA.

⁴² Wyrok NSA z 21 czerwca 2012 r., sygn. akt I OSK 752/12, CBOSA.

⁴³ Wyrok WSA w Gliwicach z 26 października 2010 r., sygn. akt IV SAB/Gl 55/10, CBOSA.

⁴⁴ Wyrok WSA w Szczecinie z 17 marca 2016 r., sygn. akt II SAB/Sz 11/16, CBOSA.

⁴⁵ M. Chmaj, [w:] M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, 2023, Legalis, komentarz do art. 1, nb 4. Tak też: wyrok WSA w Krakowie z 28 lutego 2008 r., sygn. akt II SA/Kr 1292/07, CBOSA.

i ogólnie przyczyniać się do rozwoju demokracji, partycypując w działaniach administracji publicznej⁴⁶.

Z drugiej strony wykonywanie przez obywateli praw informacyjnych w sposób sprzeczny z ich celami lub aksjologią wiąże się z problemem nadużycia prawa. Przez samo pojęcie „nadużycia prawa do informacji” rozumie się wykonywanie tego prawa na zasadach ustawowych, ale w sposób, który nie realizuje celu tego prawa i pozostaje w sprzeczności z wartościami leżącymi u jego podstaw⁴⁷. W takim ujęciu są to nadużycia norm prawa materialnego⁴⁸. Obejmują one sytuacje, w których podmiot czyni użytek ze swego prawa do informacji dla osiągnięcia celu innego niż dbałość o dobro publiczne, przejrzystość państwa i jego struktur, legalność, jawność życia publicznego⁴⁹. W orzecznictwie zwracano uwagę, że ustawa o dostępie do informacji publicznej nie może być nadużywana i wykorzystywana do załatwienia własnej prywatnej sprawy. Z żądania udostępnienia informacji publicznej musi wynikać interes obiektywny, a nie subiektywny. „Publiczność” wnioskowanych danych oznacza, że informacja jest pozyskiwana w celu realizacji obywatelskiego prawa politycznego, a nie załatwienia prywatnego interesu zainteresowanego⁵⁰. Dlatego nadużycie prawa dostępu służącego kontroli społecznej będzie polegało na jego wykorzystywaniu w celach indywidualnych i prywatnych, dla osiągnięcia celu innego niż troska i dobro publiczne⁵¹. Motywacje wnioskodawcy muszą być jednak wyrażone we wniosku, gdyż podmiot zobowiązany nie może badać jego interesu. Oznacza to, że w sytuacjach wątpliwych nie może zzywać wnioskodawcy, aby ten wskazał, po co składa wniosek. Jedynie wtedy, gdy nie budzi wątpliwości, że wniosek o udzielenie informacji publicznej w swej istocie służy do załatwienia indywidualnego interesu wnioskodawcy sprzecznego z celami ustawy dostępowej lub mającego na celu obejście innych przepisów (przykładowo regulujących postępowanie dowodowe przed sądem), dopuszczalne jest uznanie, że wniosek stanowi przejaw nadużycia prawa.

Do nadużyć może też dochodzić w wymiarze procesowym przez składanie licznych wniosków, które uniemożliwiają normalne funkcjonowanie organu

⁴⁶ Podobnie: A. Płusa, op. cit., s. 49.

⁴⁷ A. Piskorz-Ryń, *O nadużyciu prawa dostępu do informacji publicznej*, [w:] M. Błachucki, G. Sibiga (red.), op. cit., s. 91.

⁴⁸ M. Rudzki, *Pojęcie nadużycia prawa do informacji publicznej*, [w:] G. Szpor (red.), *Jawność i jej ograniczenia*, t. 5: *Dostęp i wykorzystywanie*, Warszawa 2015, s. 131–134 wraz z przytoczoną tam literaturą.

⁴⁹ M. Jaśkowska, *Nadużycie publicznego prawa podmiotowego jako przesłanka ograniczenia dostępu do sądu w sprawach z zakresu informacji publicznej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2018, nr 1, s. 38.

⁵⁰ P. Szustakiewicz, *Glosa do wyroku NSA z dnia 20 września 2018 r., I OSK 1359/18*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2019, nr 5, s. 176–177.

⁵¹ Zob. wyroki NSA z 20 września 2018 r., sygn. akt I OSK 1359/18 i z 4 sierpnia 2015 r., sygn. akt I OSK 1638/14, CBOSA.

administracji i dezorganizują jego pracę⁵². Procesowe nadużywanie prawa to mnożenie wniosków, skarg i środków odwoławczych utrudniających pracę urzędów, próby obejścia odrębnych proceduralnych reżimów dostępności informacji lub próby pozyskiwania informacji dostępnych komercyjnie. Takie działanie może dotyczyć zarówno postępowania przed organem, jak i procedur sądowych⁵³. Nadużycie nie neguje prawa, a jedynie tamuje drogę do jego uzyskania. Ma to miejsce najczęściej w sprawach, w których żądanie składa podmiot będący stroną innego postępowania⁵⁴. W praktyce liczne problemy mogą wywołać generatory „gotowych” powtarzalnych wniosków lub korespondencja mailowa, która ze względu na celowo dobraną treść, zakwalifikowana zostanie przez systemy informatyczne urzędu jako „spam”. Brak odpowiedzi na takie wnioski skutkować będzie kolejnymi skargami na bezczynność organu. Równocześnie sama duża liczba wniosków złożonych przez dany podmiot nie może być podstawą do uznania *a priori*, że dochodzi do nadużycia prawa⁵⁵. Nadużycie prawa dotyczyć może nie tylko uprawnień dostępowych, ale i ponownego wykorzystywania.

Na gruncie ponownego wykorzystywania sądy administracyjne nie odwoływały się wprost do pojęcia „nadużycia prawa do informacji”. Równocześnie jednak często zwracano uwagę na cele regulacji, co dotyczyło problemu wydobywania od organów administracji w trybie ponownego wykorzystywania informacji niepublicznych. Problem ten powstał na gruncie szerokiej definicji „informacji sektora publicznego” wyznaczającej zakres przedmiotowy ponownego wykorzystywania. Informacją publiczną jest bowiem każda informacja ale tylko o sprawach publicznych, zaś szerszym pojęciem informacji sektora publicznego objęto każdą treść lub jej część, niezależnie od sposobu utrwalenia⁵⁶. Sądy wielokrotnie wskazywały, że nie sposób abstrahować od publicznego charakteru informacji, której udostępnienia domaga się strona w celu jej ponownego wykorzystania⁵⁷. Jednolitą linię orzecniczą oparto na definicji „ponownego wykorzystywania” zawartej w przepisach p.w.i.s.p., która kładła nacisk na cel wykorzystywania. Miał być on inny niż pierwotny publiczny cel wytworzenia informacji. Skoro aksjologicznym uzasadnieniem prawa dostępu do informacji publicznej jest zapewnienie jawności i transparentności życia publicznego jako standardu demokratycznego państwa prawnego, to u podstaw normatywnej kategorii informacji publicznej, w tym jej wytworzenia, leżą wartości związane z wykonywaniem zadań publicznych,

⁵² M. Kowalski, *Nadużycie prawa do informacji publicznej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2016, nr 2, s. 54.

⁵³ Ibidem, s. 38–39 i cytowane tam orzecznictwo.

⁵⁴ Wyrok NSA z 30 kwietnia 2020 r., sygn. akt I OSK 848/19, CBOSA.

⁵⁵ Wyrok NSA z 8 października 2020 r., sygn. akt I OSK 2055/18, CBOSA.

⁵⁶ Por. art. 1 ust. 1 u.d.i.p. z art. 2 pkt 8 o.d.p.w.

⁵⁷ Przykładowo wyrok NSA z 16 marca 2021 r., sygn. akt III OSK 404/21, CBOSA.

a tym samym z realizacją szeroko rozumianych celów publicznych⁵⁸. Jeżeli więc określona informacja nie ma charakteru informacji publicznej z tego względu, że ma charakter ściśle techniczny lub związana jest ze sferą wewnętrzną (organizacyjno-techniczną), to nie może być kwalifikowana jako informacja sektora publicznego do celów ponownego wykorzystywania⁵⁹. Kolejnym argumentem było obchodzenie ustawy dostępowej, która przy odmiennej interpretacji straciłyby rację bytu. Tym samym w orzecznictwie uznano, że informacja sektora publicznego – poza zasobem bibliotek, archiwów i muzeów niestanowiącym informacji publicznej – obejmuje informację publiczną⁶⁰. Przepisy o ponownym wykorzystywaniu nie ograniczają bowiem prostego dostępu do informacji⁶¹. W konsekwencji jeżeli informacja nie ma przymiotu publicznej, ponieważ stanowi informację związaną ze sferą wewnętrzną, jak terminarz spotkań i księga wejść/wyjść, to nie może być również kwalifikowana jako informacja sektora publicznego⁶². W trybie ponownego wykorzystywania nie można zatem uzyskać informacji związanych z działalnością sfery wewnętrznej administracji⁶³, jak notatki robocze czy korespondencja mailowa pracowników⁶⁴. Sądy w przytoczonym orzecznictwie skupiały się na interpretacji pojęcia „informacji sektora publicznego” i zawężyły je względem literalnego brzmienia ustawy. Wobec zmiany definicji pojęcia „ponownego wykorzystywania”⁶⁵ znaczenie celu tworzenia informacji spowoduje konsekwencje dla określenia zakresu stosowania przepisów o.d.p.w., a nie dla ustalenia rozumienia pojęcia „informacji sektora publicznego”⁶⁶. Jednakże w świetle zmieniającego się orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE dotychczasowa praktyka odmowy dostępu do informacji wewnętrznej powinna ulec zmianie. Odmowa taka musi służyć uzasadnionemu celowi i być konieczna w społeczeństwie demokratycznym. W celu uzasadnienia odmowy dostępu do informacji należy powołać konkretne powody, jak bezpieczeństwo państwa lub ochrona tajemnicy państwowej lub życia prywatnego innych

⁵⁸ Wyroki NSA z 25 września 2019 r., sygn. akt I OSK 2538/17, z 26 kwietnia 2019 r., sygn. akt I OSK 1819/17 i I OSK 1821/17 i z 16 kwietnia 2019 r., sygn. akt I OSK 1719/17, CBOSA.

⁵⁹ Zob. wyrok NSA z 1 sierpnia 2019 r., sygn. akt I OSK 2270/17, CBOSA i przytoczone tam orzeczenia. Zob. też wyrok NSA z 11 czerwca 2019 r., sygn. akt I OSK 1820/17, CBOSA.

⁶⁰ Wyrok NSA z 9 lipca 2019 r., sygn. akt I OSK 2354/17 i I OSK 2783/17, CBOSA wraz z przytoczonym tam orzeczeniem.

⁶¹ Wyroki NSA z 11 czerwca 2019 r., sygn. akt I OSK 1921/17 i z 12 kwietnia 2019 r., sygn. akt I OSK 1614/17, CBOSA.

⁶² Wyroki NSA z 11 czerwca 2019 r., sygn. akt I OSK 1899/17 i z 26 kwietnia 2019 r., sygn. akt I OSK 1818/17, CBOSA.

⁶³ Wyrok NSA z 14 maja 2019 r., sygn. akt I OSK 1565/17, CBOSA.

⁶⁴ Wyrok NSA z 14 maja 2019 r., sygn. akt I OSK 1851/17, CBOSA.

⁶⁵ Zob. art. 2 pkt 12 o.d.p.w. Aktualnie definicja ta nie odnosi się już do celów komercyjnych lub niekomercyjnych innych niż pierwotny publiczny cel, dla którego informacja została wytworzona.

⁶⁶ G. Sibiga, D. Sybilski, M. Garstka, A. Gos, I. Szelenbaum, [w:] G. Sibiga, D. Sybilski (red.), op. cit., komentarz do art. 2, nb 30 i 33.

osób. Nie można ograniczyć się wyłącznie do stwierdzenia, że dany dokument nie jest urzędowy i nie stanowi informacji publicznej⁶⁷. Za aktualną jednak co do kierunku należy uznać dotychczasową linię orzeczniczą, wedle której w trybie ponownego wykorzystywania nie powinny być ujawniane informacje niepubliczne, nieobjęte zakresem przedmiotowym przepisów u.d.i.p., z wyjątkiem zasobu bibliotek, muzeów i archiwów⁶⁸. Wynika to z zawartej w przepisach o.d.p.w. reguły kolizyjnej⁶⁹, jak i zakresu ograniczeń⁷⁰. Także dyrektywa 2019/1024 wzorem poprzednich regulacji oparła *re-use* na krajowych systemach dostępu i uregulowała katalog wyłączeń, w tym wobec informacji o ograniczonym dostępie⁷¹. Ostatecznie przyjęty przez sądy kierunek wykładni zgodny jest z celami ponownego wykorzystywania. O jawności informacji przesądzać ma krajowy system dostępu, a nie przepisy regulujące gospodarcze i użytkowe prawo ponownego wykorzystywania. Zostało ono oparte na dostępie, gdyż służyć ma umożliwieniu powtórnego używania jawnych informacji, a nie wszystkich informacji pozostających w posiadaniu administracji. Tym samym omijanie zasad dostępu i próby pozyskania informacji niepublicznej w trybie ustawy o ponownym wykorzystywaniu stanowią wykonywanie prawa w sposób sprzeczny z jego celami i wartościami, dlatego można je zakwalifikować jako nadużycie praw informacyjnych. Pierwotnym źródłem tych problemów nie są wcale regulujące ponowne wykorzystywanie wtórne chronologicznie i celowościowo przepisy, ale skonstruowanie definicji informacji publicznej na podstawie kryterium sprawy publicznej. Tym samym informacja sektora publicznego jest pojęciem szerszym od pojęcia informacji publicznej, choć wyznaczone tym pojęciem prawo ponownego wykorzystywania oparto na systemie dostępu, a nie odwrotnie⁷². Problemu tego nie można rozwiązać poprzez rozszerzanie reżimu ponownego wykorzystywania na informacje nieobjęte prawem dostępu. Sprzeczne z celami wykonywanie tego prawa pogłębia jego niezrozumienie i oddala od jego istoty, czyli używania informacji publicznej w określonym celu. W efekcie przed sądami rozstrzygano kwestie relacji niespójnych pojęć na kanwie prób pozyskania informacji, którym wcześniej odmówiono przymiotu publicznego. Tym samym obciążono ponowne wykorzystywanie problemami systemu dostępu, odchodząc od jego celów i założeń użytkowych.

⁶⁷ Zob. A. Chmielarz-Grochal, *Wyrok ETPC z dnia 21 marca 2024 r. w sprawie Sieć Obywatelska Watchdog Polska przeciwko Polsce (skarga nr 10103/20)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2024, nr 5, s. 71 oraz wyrok ETPCz z 21 marca 2024 r. w sprawie *Sieć Obywatelska Watchdog Polska v. Polska*, skarga nr 10103/20, <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-240324>.

⁶⁸ Odmienne: B. Fischer, A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, J. Wyporska-Frankiewicz, *Ustawa o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. Komentarz*, Warszawa 2022, s. 101 i nast.

⁶⁹ Zob. art. 7 ust. 1 o.d.p.w.

⁷⁰ Zob. art. 6 ust. 3 o.d.p.w.

⁷¹ Zob. art. 1 ust. 2 lit f oraz art. 1 ust. 3 dyrektywy 2019/1024.

⁷² D. Sybilski, *Od dostępu do informacji publicznej...*, s. 310.

Podsumowanie

Głównym celem i zarazem wartością wynikającą z praw informacyjnych jest jawność działania organów władzy publicznej. Dlatego kluczowe jest, aby obowiązek państwa do ujawniania informacji dotyczył wyłącznie informacji prawdziwych i potwierdzonych. Aksjologia praw informacyjnych wynika m.in. z zasad demokratycznego państwa prawnego. Dostęp i ponowne wykorzystywanie nie mogą być więc nastawione na wytwarzanie „faktów”. Z tych też względów zarówno wnioski jak i odpowiedzi muszą dotyczyć sfery faktów weryfikowanych empirycznie i związanych z wykonywaniem administracji publicznej⁷³. Sfera ta musi być oparta na prawdzie i jest to też wymóg minimalny. Faktyczną wartość ma dostęp do takiej informacji publicznej, która w poszukiwanym zakresie jest pełna oraz prawdziwa, tj. weryfikowalna i wykazująca cechy obiektywności. W przeciwnym wypadku może stanowić dezinformację⁷⁴. Standardy dostępu i ponownego wykorzystywania informacji publicznej muszą uwzględniać wymogi dobrej administracji. Udzielanie informacji publicznej jest też swoistym wskaźnikiem kultury administrowania w demokratycznym państwie prawnym. Odpowiedzi nie tylko nie mogą być nieprawdziwe, ale nie powinny być też lapidarne. Organy powinny udzielać informacji w sposób odzwierciedlający i pogłębiający poczucie więzi wspólnotowej, a także publicznoprawną misję wykonywania zadań publicznych⁷⁵. Prawdziwość i rzetelność powinna cechować wszystkie pisma informacyjne, nie tylko odpowiedzi udostępniające informacje. Organy nie powinny więc nadinterpretować żądań kwestionując ich precyzyjność bądź z zasady negować interesu publicznego w udostępnianiu informacji przetworzonej w oparciu o nierzeczywiste przesłanki. Po stronie podmiotów uprawnionych pozostaje wykonywanie praw informacyjnych zgodnie z ich celami. Niedopuszczalne jest realizowanie prywatnych interesów poprzez dostępowe prawo polityczne, podobnie jak wykonywanie użytkowego prawa ponownego wykorzystywania w celach pozyskiwania informacji niepublicznych. Opisane problemy praw informacyjnych aktualizują postulaty *de lege ferenda* wprowadzenia ograniczeń w zakresie wniosków stanowiących przejaw nadużycia prawa. Stosując takie ograniczenia organy administracji powinny wydawać decyzje o odmowie dostępu lub ponownego wykorzystywania, które byłyby zaskarżalne w trybie kontroli sądowoadministracyjnej. Wzrasta też potrzeba ustanowienia niezależnego i wyspecjalizowanego organu do spraw praw informacyjnych. Powinien on pełnić funkcje zarówno organu odwoławczego

⁷³ Zob. wyrok WSA w Krakowie z 14 września 2017 r., sygn. akt II SAB/Kr 93/17, CBOSA.

⁷⁴ B. Fischer, *Czy reforma europejskiego prawa ochrony danych osobowych pomoże w rozstrzygnięciu kolizji tego prawa z prawem do informacji?*, [w:] M. Maciejewski (red.), *Prawo do informacji publicznej...*, s. 67.

⁷⁵ Zob. wyrok WSA w Krakowie z 9 kwietnia 2018 r., sygn. akt II SAB/Kr 19/18, CBOSA.

w postępowaniu administracyjnym, jak i organu kontrolnego, czuwającego nad przestrzeganiem prawdziwości i rzetelności udzielanych informacji.

Wykaz literatury

- Banaszak B., Bernaczyk M., *Konsultacje społeczne i prawo do informacji o procesie prawotwórczym na tle Konstytucji RP oraz postulatu „otwartego rządu”*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2012, nr 4.
- Bernaczyk M., *„Dokument wewnętrzny” jako ograniczenie konstytucyjnego prawa do informacji. Rozstrzyganie kolizji w teorii i praktyce prawa*, C.H. Beck, Warszawa 2017.
- Bidziński M., Chmaj M., Szustakiewicz P., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, 2023, Legalis.
- Chmielarz-Grochal A., *Wyrok ETPC z dnia 21 marca 2024 r. w sprawie Sieć Obywatelska Watchdog Polska przeciwko Polsce (skarga nr 10103/20)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2024, nr 5.
- Chochowski K., *Pojęcie i istota aksjologii*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- Fischer B., *Czy reforma europejskiego prawa ochrony danych osobowych pomoże w rozstrzyganiu kolizji tego prawa z prawem do informacji?*, [w:] M. Maciejewski (red.), *Prawo do informacji publicznej. Efektywność regulacji i perspektywy jej rozwoju*, Biuro RPO, Warszawa 2014.
- Fischer B., Piskorz-Ryń A., Sakowska-Baryła M., Wyporska-Frankiewicz J., *Ustawa o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022.
- Gielda M., *Partycypacja jako wartość administracji publicznej*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Wartości w prawie administracyjnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
- Górzyńska T., *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej. Orzecznictwo Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i Trybunału Konstytucyjnego*, Zakamycze, Kraków 1999.
- Jaśkowska M., *Nadużycie publicznego prawa podmiotowego jako przesłanka ograniczenia dostępu do sądu w sprawach z zakresu informacji publicznej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2018, nr 1.
- Jaśkowski M., *„O pojęciu informacji publicznej raz jeszcze”*, „Zeszyty Prawnicze” 2020, nr 3.
- Koellner T., *Prawo autorskie a dostęp do informacji publicznej*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2012, z. 3.
- Kowalski M., *Nadużycie prawa do informacji publicznej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2016, nr 2.
- Maciejewski M., *Relacja prawa ponownego wykorzystywania informacji publicznej i praw własności intelektualnej*, [w:] M. Maciejewski (red.), *Prawo do informacji publicznej. Efektywność regulacji i perspektywy jej rozwoju*, Biuro RPO, Warszawa 2014.
- Mituś A., *Wartości-cele realizowane przez prawo administracyjne*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- Piskorz-Ryń A., *Geneza, podstawy prawne i cele ponownego wykorzystywania*, [w:] E. Badura i in., *Ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego*, Kancelaria Sejmu RP, Warszawa 2016.

- Piskorz-Ryń A., *Jawność działania administracji publicznej z perspektywy „otwartego rządu”*, [w:] I. Lipowicz (red.), *Władza-obywatele-informacja. Ku nowemu porządkowi prawnemu. Księga pamiątkowa ku czci profesor Teresy Górzyńskiej*, C.H. Beck/INP PAN, Warszawa 2014.
- Piskorz-Ryń A., *Jawność życia publicznego jako atrybut współczesnej administracji publicznej i prawa administracyjnego*, „Zeszyty Prawnicze” 2020, nr 4.
- Piskorz-Ryń A., *Nadużywanie prawa do informacji publicznej – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Kontrola Państwowa” 2008, nr 6.
- Piskorz-Ryń A., *O nadużyciu prawa dostępu do informacji publicznej*, [w:] M. Błachucki, G. Sibiga (red.), *20 lat ustawy o dostępie do informacji publicznej. Podsumowanie i perspektywy ustawowej regulacji prawa do informacji publicznej*, INP PAN, Warszawa 2022.
- Piskorz-Ryń A., *Ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
- Plusa A., *Aksjologia norm konstytuujących dostęp do informacji publicznej*, „Veritas Iuris” 2022, nr 2.
- Rudzki M., *Pojęcie nadużycia prawa do informacji publicznej*, [w:] G. Szpor (red.), *Jawność i jej ograniczenia. t. 5: Dostęp i wykorzystywanie*, C.H. Beck, Warszawa 2015.
- Rysz N., *Informacja jako wartość w prawie administracyjnym*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Wartości w prawie administracyjnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
- Sibiga G., Sybilski D. (red.), *Ustawa o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. Komentarz*, 2022, Legalis.
- Sybilski D., *Od dostępu do informacji publicznej do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego i otwartych danych. Ewolucja praw informacyjnych*, [w:] M. Błachucki, G. Sibiga (red.), *20 lat ustawy o dostępie do informacji publicznej. Podsumowanie i perspektywy ustawowej regulacji prawa do informacji publicznej*, INP PAN, Warszawa 2022.
- Szustakiewicz P., *Glosa do wyroku NSA z dnia 20 września 2018 r., I OSK 1359/18*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2019, nr 5.
- Zajadło J., *Zasada jawności a filozoficzno-prawne pojęcie prawdy*, [w:] Z. Cieślak, G. Szpor (red.), *Jawność i jej ograniczenia, t. 2: Podstawy aksjologiczne*, 2013, Legalis.
- Zimmermann J., *Aksjomaty administracji publicznej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022.

Summary

Axiology of the rights of access and reuse of public information and the practice of their exercise

Keywords: axiology of the right to information, public information, public sector information, access to public information, re-use, abuse of right.

Human – community – society, around their interests, focus on the values expressed in substantive administrative law, and in information rights. Access to public information is associated with values such as openness of public authorities and public participation. It is also an individual legal tool for the control of administration by the individual. The right to reuse information, on the other hand, is utilitarian and economic. In addition to the values

of freedom of economic activity, economic development and increased competitiveness, it implements values such as access to cultural goods and access to knowledge. These values determine the purposes served by the above two information rights. The purpose of the article is to analyse case law showing the practice of exercising the right of access and reuse of public information by citizens from the perspective of the values they express. Examples of the exercise of these rights in a manner inconsistent with their goals are presented, as well as the actions of the administration contrary to the axiology of the regulation, with an attempt to qualify them and determine the consequences. Postulates were formulated on the axiological conditions of the implementation of the rights of access and reuse of public information. The research was carried out by the method of dogmatic-legal analysis, using the case law of Polish administrative courts. The main purpose and value of information rights is the openness of the actions of public authorities. Therefore, the state's obligation to disclose information applies only to confirmed information. Administrative bodies must not create facts, but must report facts from the sphere of their activities. Standards for access and reuse of public information must consider the requirements of good administration. On the part of the entitled parties is the exercise of information rights under their purposes. It is unacceptable to pursue private interests through an access political right, just as it is unacceptable to exercise a utilitarian right to obtain non-public information.