



**BURMISTRZ BIAŁEJ PISKIEJ**  
**NR OR.1431.110.2025**

Biała Piska, 16 grudnia 2025 r.

## **DECYZJA**

Na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) oraz art. 104 i 109 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2025 r. poz. 1691), po ponownym rozpatrzeniu sprawy, w wykonaniu decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Olsztynie z dnia 3 grudnia 2025 r., sygn. SKO.54.82.2025, Burmistrz Białej Piskiej orzeka, co następuje:

**odmawia się udostępnienia informacji publicznej polegającej na przesłaniu w formie elektronicznej kopii faktur wraz z opisem dokumentujących zakup:**

- 1) kawy, herbaty, napojów i słodczy zakupionych przez Gminę Biała Piska na potrzeby własne za rok 2024 oraz 2025 do dnia udzielenia odpowiedzi, objętych wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej z dnia 18 kwietnia 2025 r.,
- 2) dokumentujących zakup owoców, objętych pismem z dnia 1 sierpnia 2025 r., stanowiącym rozszerzenie pierwotnego wniosku o udostępnienie informacji publicznej.

### **Uzasadnienie**

Wnioskiem z dnia 18 kwietnia 2025 r. zwrócił się do Burmistrza Białej Piskiej o udostępnienie informacji publicznej poprzez przesłanie w formie elektronicznej kopii faktur z opisem dokumentujących zakup kawy, herbaty, napojów i słodczy zakupionych przez Gminę Biała Piska na potrzeby własne w latach 2024–2025 do chwili udzielenia odpowiedzi. Następnie, pismem z dnia 1 sierpnia 2025 r. wnioskodawca rozszerzył zakres żądania o przesłanie kopii faktur z opisem dokumentujących zakup owoców. Decyzją z dnia 3 września 2025 r. Burmistrz Białej Piskiej odmówił udostępnienia żądanej informacji.

Na skutek wniesionego odwołania, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Olsztynie decyzją z dnia 3 grudnia 2025 r., sygn. SKO.54.82.2025, uchyliło zaskarżoną decyzję w całości i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia, wskazując, że przedmiotem ponownego rozstrzygnięcia winno być zarówno żądanie wynikające z wniosku z dnia 18 kwietnia 2025 r., jak i żądanie objęte pismem z dnia 1 sierpnia 2025 r., stanowiącym jego rozszerzenie. Jednocześnie SKO wskazało, iż organ pierwszej instancji nie ustalił w sposób jednoznaczny zakresu żądanej informacji i nie wezwał strony do doprecyzowania wniosku.

W wykonaniu zaleceń organu odwoławczego, Burmistrz Białej Piskiej pismem z dnia 12 grudnia 2025 r. wezwał wnioskodawcę do doprecyzowania zakresu żądania. Wezwanie to miało na celu usunięcie wątpliwości, czy żądanie dotyczy faktur dokumentujących zakupy dokonywane **wyłącznie na potrzeby Urzędu Miejskiego w Białej Piskiej, czy również faktur dokumentujących zakupy dokonywane przez Gminę Biała Piska na potrzeby jej jednostek organizacyjnych, w tym placówek oświatowych.**

W odpowiedzi, która wpłynęła do Urzędu w dniu 16 grudnia 2025 r., wnioskodawca wskazał, że żądanie dotyczy wszystkich faktur wraz z opisem dokumentujących zakup kawy, herbaty, napojów, słodczy i owoców zakupionych na potrzeby Urzędu Miejskiego w Białej Piskiej w latach 2024–2025 do chwili udzielenia odpowiedzi.

Odnosząc się do zarzutów wnioskodawcy, jakoby organ pierwszej instancji nieprawidłowo interpretował treść pierwotnego wniosku o udostępnienie informacji publicznej, należy podkreślić, że skierowanie wezwania do doprecyzowania żądania nie wynikało z dowolnej oceny organu ani z braku zrozumienia mechanizmu dokonywania zakupów, lecz stanowiło bezpośrednią konsekwencję stanowiska wyrażonego przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Olsztynie w decyzji z dnia 3 grudnia 2025 r., sygn. SKO.54.82.2025. W przywołanej decyzji Samorządowe Kolegium Odwoławcze wprost wskazało, że przed wydaniem decyzji odmownej organ pierwszej instancji nie usunął wątpliwości co do zakresu przedmiotowego i podmiotowego żądanej informacji, wskazując,  **iż na podstawie treści wniosku nie było możliwe jednoznaczne ustalenie, czy żądanie dotyczy faktur za zakupy Urzędu, czy chodzi o faktury za zakupy wszystkich podległych gminie jednostek.** To właśnie ta niejednoznaczność, wskazana przez organ odwoławczy, stanowiła podstawę do skierowania wezwania do doprecyzowania wniosku.

Jednocześnie należy podkreślić, że organ pierwszej instancji posiadał i posiada świadomość, iż **Urząd Miejski nie jest samodzielnym podmiotem prawa i co do zasady nie dokonuje zakupów we własnym imieniu, a czynności te realizowane są przez Gminę jako osobę prawną** – również na potrzeby Urzędu Miejskiego oraz innych jednostek organizacyjnych. Okoliczność ta była znana organowi także na etapie wydawania pierwotnej decyzji i nie stanowiła przedmiotu sporu. Użyte w treści wezwania do doprecyzowania sformułowania odnoszące się do „faktur za zakupy dokonane przez Urząd Miejski” miały zatem charakter celowego uproszczenia językowego, przyjętego wyłącznie w celu zapewnienia jasności i zrozumiałości komunikacji z wnioskodawcą. Organ, mając na względzie, że wnioskodawca nie ma obowiązku posiadania specjalistycznej wiedzy z zakresu organizacji jednostek samorządu terytorialnego, finansów publicznych czy rachunkowości, posłużył się potocznym skrótem myślowym, pozwalającym w prosty sposób rozróżnić, czy żądaniem objęte są dokumenty dotyczące wydatków ponoszonych na potrzeby Urzędu Miejskiego, czy też dokumenty dotyczące wydatków ponoszonych na potrzeby wszystkich jednostek organizacyjnych Gminy.

Zakres i forma wezwania z dnia 12 grudnia 2025 r. zostały więc ukształtowane bezpośrednio w oparciu o treść i motywy rozstrzygnięcia zawarte w decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Olsztynie i stanowiły wykonanie wiążących wskazań organu odwoławczego, a nie przejaw dowolnej interpretacji treści wniosku przez organ pierwszej instancji.

Po jednoznacznym określeniu zakresu żądania, organ przystąpił do jego merytorycznego rozpoznania. Wnioskodawca domaga się udostępnienia pełnych kopii faktur wraz z opisem, stanowiących dokumenty źródłowe dokumentujące konkretne transakcje handlowe.

Po analizie treści wniosku oraz jego doprecyzowania organ stwierdził, że żądana informacja dotyczy wydatkowania środków publicznych i jako taka mieści się w zakresie pojęcia informacji publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 1 oraz art. 6 ust. 1 pkt 2 i pkt 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Jednocześnie należy wskazać, że wnioskodawca domaga się udostępnienia istniejących dokumentów w postaci kopii faktur wraz z opisem, co oznacza, że żądana informacja ma charakter informacji prostej, niewymagającej jej wytworzenia ani przetwarzania przez organ.

Jednakże, w ocenie organu, i w niniejszej sprawie zachodzą przesłanki wskazujące na nadużycie prawa do informacji publicznej. Choć instytucja ta nie została wyrażona wprost w ustawie, jest dopuszczalna na gruncie orzecznictwa. Nadużycie prawa występuje wtedy, gdy korzysta się z instytucji prawnych nie w celu realizacji wartości, którym one służą (jawności, przejrzystości, społecznej kontroli), lecz dla osiągnięcia innych celów, niepowiązanych z interesem publicznym. W treści wniosku oraz korespondencji towarzyszącej, wnioskodawca formułuje żądania w sposób noszący znamiona instrumentalnego korzystania z prawa do informacji, służącego kwestionowaniu działań organu, a nie realizacji konstytucyjnego prawa do informacji. Należy podkreślić, że zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem sądów administracyjnych, prawo do informacji publicznej nie może być wykorzystywane w sposób sprzeczny z jego celem i istotą (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 października 2024 r., II SAB/Wa 212/24). W pierwszej kolejności należy podkreślić znaczą skalę aktywności wnioskodawcy w zakresie składanych wniosków. W samym Urzędzie Miejskim (do Burmistrza Białej Piskiej) **w 2023 r. złożył ich 79, w 2024 r. – 18, a w bieżącym roku 50.** Żądania obejmują szeroki wachlarz spraw, często pozbawionych znaczenia z punktu widzenia interesu publicznego (jak np. polecenia wyjazdów służbowych Burmistrza, Zastępcy Burmistrza czy Sekretarza Gminy za okres 20+ miesięcy, faktury z opisem za zakup kwiatów i wiązanek, czy właśnie faktury za zakup owoców,



Należy również wskazać na publiczne wystąpienia wnioskodawcy, w tym wypowiedzi wygłaszane podczas obrad sesji Rady Miejskiej, w których informuje on m.in. o podejmowaniu działań prawnych, w szczególności kierowaniu spraw do prokuratury oraz sądów, a także podważa legalność wydawanych przez Burmistrza Białej Piskiej rozstrzygnięć. W dniu 24 września, podczas sesji Rady Miejskiej w Białej Piskiej (punkt „wnioski i pytania mieszkańców”), wnioskodawca **publicznie zakwestionował zgodność z prawem decyzji Burmistrza o odmowie udostępnienia informacji publicznej**. Wskazał również, że sprawy te kieruje bezpośrednio do sądu. **W wypowiedzi tej pominął jednak, iż zgodnie z obowiązującą procedurą decyzje były w pierwszej kolejności przedmiotem kontroli Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Olsztynie, które utrzymało je w mocy**. Takie przedstawienie sprawy, pozbawione istotnych faktów, wprowadza w błąd opinię publiczną i nie odpowiada standardom rzetelnej debaty publicznej. Sam sposób formułowania tych wypowiedzi, w zestawieniu z intensywnością składanych wniosków, może być odbierany jako próba wywarcia nacisku na organy Gminy oraz pracowników Urzędu Miejskiego wykonujących czynności związane z prowadzonymi postępowaniami. Wystąpienie wnioskodawcy podczas sesji potwierdza, iż składane przez niego żądania nie służą rzetelnej debacie publicznej, lecz mają charakter insynuacyjny i sensacyjny. Wnioskodawca, w formie publicznej wypowiedzi, stawia bowiem liczne pytania dotyczące działalności Burmistrza, które formułowane są w tonie zarzutów i domysłów, pozbawionych podstaw faktycznych i prawnych. Pytania te obejmują m.in. kwestie rzekomego obniżania dodatków nauczycielom, likwidacji szkół, zamówień mebli, wydatków na napoje i kwiaty, zatrudniania osób z grona znajomych, przydziału mieszkań komunalnych, kosztów wiaty śmietnikowej, wyjazdów radnych czy rzekomego blokowania decyzji administracyjnych. Wśród publicznych pytań formułowanych przez wnioskodawcę znalazły się również pytania o delegacje służbowe Burmistrza, jego zastępcy i Skarbnika Gminy – wprost wskazujące na ich insynuacyjny i deprecjonujący charakter. Sugestie w rodzaju, iż delegacje służbowe ww osób stanowią w rzeczywistości „dodatkowe wynagrodzenie”, nieoparte żadnymi faktami ani dokumentami, nie mają nic wspólnego z transparentnością życia publicznego.

Formułowanie tego rodzaju pytań w przestrzeni publicznej, w oderwaniu od faktów i bez odniesienia do dokumentów, nie służy obiektywnemu informowaniu społeczeństwa, lecz budowaniu negatywnego obrazu organu i jego pracowników w oparciu o niezweryfikowane twierdzenia. **W efekcie wnioskodawca nie realizuje standardu rzetelnej debaty publicznej, lecz instrumentalnie wykorzystuje instytucję dostępu do informacji publicznej do formułowania pod adresem organu zarzutów opartych na domysłach, które mogą wprowadzać opinię publiczną w błąd.**

Podkreślenia wymaga, że część informacji, do których wnioskodawca odwoływał się w swoich publicznych wypowiedziach, została mu już wcześniej udostępniona w odpowiedzi na składane wnioski, jak chociażby dane dotyczące kosztu budowy wiaty śmietnikowej. Wystąpienie podczas sesji pokazuje jednak, że informacje te nie zostały wykorzystane w sposób rzetelny i odpowiadający celowi ustawy o dostępie do informacji publicznej, lecz posłużyły jako element formułowania dalszych insynuacji i zarzutów wobec organu. Okoliczność ta budzi wątpliwości co do rzeczywistego celu, w jakim wnioskodawca składa kolejne wnioski – czy rzeczywiście służy on społeczeństwu i debacie publicznej, czy też ma charakter wyłącznie instrumentalny i osobisty. W konsekwencji, nie można zatem uznać, aby powoływanie się przez wnioskodawcę na działalność „redaktora” czy „właściciela czasopisma” stanowiło wystarczające uzasadnienie dla przyjęcia, że kolejne składane wnioski rzeczywiście realizują interes społeczny i służą debacie publicznej.

Na uwagę zasługuje również sytuacja związana z wnioskiem z dnia 9 kwietnia 2025 r., w którym wnioskodawca zwrócił się o informację dotyczącą pracowników zatrudnionych przez Urząd do obsługi systemu gospodarowania odpadami komunalnymi i kosztów utrzymania tych stanowisk w latach 2024-2025. Odpowiedzi udzielono 23 kwietnia 2025 r., zawierając aktualne dane, zgodne ze stanem na dzień sporządzenia pisma. Pomimo tego, już na najbliższej sesji Rady Miejskiej w dniu 30 kwietnia 2025 r. **wnioskodawca publicznie powołał się na nieaktualne dane, zawiązując faktyczne kwoty o ponad 100.000 zł i przypisując je rzekomo odpowiedzi uzyskanej od byłej Burmistrz, choć taka odpowiedź nie miała miejsca. Z wnioskiem tej samej treści ale dotyczącym roku 2022, wnioskodawca zwrócił się do byłej Burmistrz w dniu 3 lutego 2023 r.**

Ponadto, analiza treści wniosków wskazuje, że wnioskodawca **nadaje im własne oznaczenia i sygnatury akt**, które zamieszcza w treści kierowanych do organu wniosków. Praktyka ta świadczy o tym, że prowadzi on indywidualne postępowanie dokumentacyjne, ukierunkowane jedynie na gromadzenie i porządkowanie pozyskiwanych informacji.

Na dodatkowe podkreślenie zasługuje również charakter składanych żądań. Wnioskodawca **występuje o obszerne zestawy dokumentów, obejmujące długie okresy**, np. kopie wszystkich umów zawartych w ostatnich czterech, trzech, dwóch latach, często bez sprecyzowania kategorii umów czy zakresu podmiotowego. W innych sprawach, wnioskodawca próbuje obejść kwalifikację wniosku jako wniosku o informację przetworzoną. Rozdzielenie przez wnioskodawcę w dwóch następujących po sobie dniach (2 i 3 września 2025 r.) wniosków dotyczących dokumentów analogicznych, ale obejmujących kolejne lata (2024 i 2025), świadczy o takim zamiarze. Należy podkreślić, że faktyczne wykonanie obu wniosków wymaga zebrania i przygotowania materiału o porównywalnym charakterze, którego zakres – obejmujący dwa lata działalności Społecznej Komisji Mieszkaniowej – zbliża charakter żądania do informacji przetworzonej w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej. I w praktyce jednak, takie dwa wnioski, obejmujące kolejne lata, w swojej istocie zmierzają do pozyskania zbioru danych o charakterze przekrojowym, a więc szerszym niż standardowe udostępnienie pojedynczego dokumentu. Im większy zakres czasowy obejmuje żądanie (tu: dokumenty z całego 2024 i 2025 r.), tym bardziej rosną nakłady pracy organizacyjnej i technicznej po stronie organu. Sądy administracyjne wielokrotnie wskazywały, że nie można oceniać wniosku w oderwaniu od jego skutków organizacyjnych. Jeżeli realizacja wniosku wymaga istotnego zaangażowania zasobów i opracowania dokumentów w sposób odmienny niż standardowe udostępnienie, to mamy do czynienia z informacją przetworzoną, nawet jeśli wnioskodawca formalnie „podzielił” zakres żądania.

Tego rodzaju działania wnioskodawcy w sposób szczególnie potwierdzają, że prawo dostępu do informacji publicznej zostało wykorzystane niezgodnie z jego celem, tj. nie w interesie publicznym, lecz dla realizacji własnych, partykularnych celów poprzez manipulacyjne posługiwanie się pozyskaną informacją.

Z charakteru konstrukcji nadużycia publicznego prawa podmiotowego, w tym również publicznego prawa dostępu do informacji publicznej, wynika, że zachowanie mające cechy nadużywania prawa nie powinno korzystać z ochrony prawnej (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 sierpnia 2012 r.; sygn. akt I OSK 799/12). Zgodnie z orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego (m.in. wyrok z dnia 19 września 2019 r., sygn. I OSK 658/18 oraz z dnia 7 lipca 2023 r., sygn. III OSK 939/22) *nadużycie prawa dostępu do informacji publicznej będzie polegało na próbie korzystania z jego instytucji dla osiągnięcia celu innego aniżeli troska o dobro publiczne, jakim jest prawo do przejrzystego państwa, jego struktur, przestrzeganie prawa przez podmioty życia publicznego, jawność administracji i innych organów itp. Celem ustawy o dostępie do informacji publicznej nie jest więc zaspokajanie indywidualnych (prywatnych) potrzeb w postaci pozyskiwania informacji wprawdzie publicznych, lecz przeznaczonych dla celów innych niż wyżej wymienione. Takie informacje mogą być uzyskiwane na zasadach przyjętych dla danego rodzaju stosunków.*

W innym orzeczeniu Naczelny Sąd Administracyjny wyraził pogląd, zgodnie z którym *zakres obowiązku informacyjnego państwa powinien być ukształtowany w taki sposób, aby zapewnić równowagę między korzyściami wynikającymi z zapewnienia dostępu do informacji, a szeroko rozumianymi kosztami, jakie muszą ponieść w celu jego realizacji podmioty zobowiązane. Nadużywanie prawa do informacji może bowiem ograniczać dostęp do niej innym podmiotom i zakłócać funkcjonowanie urzędu* (wyrok NSA z dnia 30 sierpnia 2012 r., sygn. I OSK 799/12).

Mając na uwadze powyższe, wszystkie wskazane przez organ okoliczności – w tym skala i częstotliwość składanych wniosków, ich zakres i powtarzalność, sposób wykorzystywania uzyskanych informacji, jak również widoczny brak działania w interesie publicznym, stanowią podstawę dla przyjęcia, że wnioskodawca korzystający z publicznego prawa podmiotowego dostępu do informacji publicznej - nadużywa tego prawa.

W ocenie organu mamy do czynienia z pozorowaniem realizacji wartości leżących u podstaw prawa do informacji publicznej, podczas gdy rzeczywistym celem podejmowanych działań nie jest pozyskanie określonej informacji publicznej, lecz osiągnięcie innego, pozainformacyjnego rezultatu, w tym kreowanie określonego przekazu publicznego czy też realizowanie interesu osobistego. Ocena ta opiera się na obiektywnie występujących okolicznościach, takich jak:

- intensywność i systematyczność działań wnioskodawcy, rozłożona na stosunkowo krótki okres, która stanowi znaczne obciążenie dla organu, mając istotny wpływ na realizację innych ustawowych zadań;
- indywidualny interes w gromadzeniu danych, wykraczający poza ogólnie pojmowaną kontrolę obywatelską, typową dla idei prawa dostępu do informacji publicznej;

- instrumentalne i represyjne użycie prawa do informacji publicznej, mogącego wywołać tzw. efekt mrozący, tj. wpływ na bezstronność i swobodę działania organu i jego pracowników;
- brak rzeczywistego wykorzystania pozyskanej informacji, a w połączeniu z intensywnością wniosków i presją personalną, może zostać ocenione jako działanie w złej wierze i instrumentalne traktowanie prawa do informacji, stanowiące przejaw nadużycia prawa; mimo posiadania aktualnych danych, powoływanie się na dane nieprawdziwe, co może świadczyć o tym, że priorytetem nie była rzetelna informacja, lecz osiągnięcie konkretnego efektu narracyjnego lub politycznego;
- charakter składanych żądań, w tym bardzo szeroki zakres wniosków, pracowitość i trudny do realizacji z perspektywy organizacyjnej, a ich powtarzalność w krótkim czasie (przy równoczesnym składaniu innych wniosków) dodatkowo potęguje obciążenie po stronie urzędu.

W związku z tym, wszystkie wskazane przez organ okoliczności – w tym skala i częstotliwość składanych wniosków, ich zakres i powtarzalność, sposób wykorzystywania uzyskanych informacji, jak również widoczny brak działania w interesie publicznym, stanowią podstawę dla przyjęcia, że wnioskodawca korzystający z publicznego prawa podmiotowego dostępu do informacji publicznej - nadużywa tego prawa.

Wobec czego, Burmistrz Białej Piskiej był uprawniony do odmowy realizacji przedmiotowego wniosku i wydał decyzję o odmowie udostępnienia żądanej informacji.

**Pouczenie:** Na podstawie art. 127 § 1 i 2, art. 129 § 1 i 2 w związku z art. 17 pkt 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, od niniejszej decyzji stronie służy prawo odwołania do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Olsztynie za pośrednictwem Burmistrza Białej Piskiej w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia. W trakcie biegu terminu do wniesienia odwołania, strona może zrzec się prawa do wniesienia odwołania (art. 127a Kpa). Z dniem doręczenia organowi oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania przez stronę postępowania, decyzja staje się ostateczna i prawomocna.

**BURMISTRZ**  
  
**Franciszek Paweł Romankiewicz**