

[REDAKCYJA]
[REDAKCYJA]
12-230 Biała Piska

Or.1431.132.2025

DECYZJA

Na podstawie art. 104 i 109 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572 ze zm.) oraz 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), po rozpatrzeniu wniosku [REDAKCYJA] o udostępnienie informacji publicznej w zakresie „**kopii poleceń wyjazdu służbowego burmistrza Białej Piskiej od dnia 01.01.2024r – do chwili udzielenia odpowiedzi, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2013r w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej**” - Burmistrz Białej Piskiej orzeka, co następuje:

odmawia się udostępnienia informacji publicznej.

UZASADNIENIE

W dniu 12 września 2025 r. do Burmistrza Białej Piskiej wpłynął wniosek [REDAKCYJA] [REDAKCYJA] zamieszkałego w Białej Piskiej, o udostępnienie informacji publicznej polegającej na przygotowaniu i przesłaniu kopii poleceń wyjazdów służbowych Burmistrza Białej Piskiej od dnia 1 stycznia 2024 r. do dnia udzielenia odpowiedzi.

Po analizie treści wniosku stwierdzono, że żądana informacja mieści się w zakresie informacji publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej.

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 składanych przez wnioskodawcę wniosków: **w 2023 r. złożył ich 79, w 2024 r. – 18, a w bieżącym roku już 48.** W ostatnim czasie, po wydaniu kilku decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej, a następnie utrzymaniu w mocy tych decyzji przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Olsztynie (sprawy o sygn. SKO.54.76.2025, SKO.54.74.2025 oraz SKO.54.65.2025), **wnioskodawca wystosowuje kolejne wnioski do Burmistrza Białej Piskiej niemal codziennie, tj.: 29 sierpnia, 1-5, 8-9, 12 i 23 września 2025 r.** Żądania obejmują szeroki wachlarz spraw, często pozbawionych znaczenia z punktu widzenia interesu publicznego (jak np. faktury za zakup kwiatów, owoców, słodczy, napojów lub właśnie polecenia wyjazdów służbowych Burmistrza, Zastępcy Burmistrza czy Sekretarza Gminy za okres 20+ miesięcy). Działanie to ma charakter uporczywy i potwierdza, że żądanie informacji publicznej nie służy realizacji interesu publicznego, lecz stanowi przejaw nadużycia prawa. Takie działanie dezorganizuje pracę organu i wywołuje istotny negatywny wpływ na prawidłowe wykonywanie zadań administracji publicznej. Jednocześnie należy podkreślić, że Urząd Miejski w Białej Piskiej jest stosunkowo niewielką jednostką organizacyjną – łącznie z pracownikami interwencyjnymi oraz zatrudnionymi na stanowiskach robotniczych liczy obecnie 61 osób. Obsługa wniosków o udostępnienie informacji publicznej została powierzona osobie, która w związku z tym zostaje faktycznie wyłączona z wykonywania innych obowiązków służbowych. Sporządzenie i przekazanie żądanych danych wymagałoby ponadto zaangażowania pozostałych pracowników. **Nadmierna ilość wniosków powoduje trudności w sprawnym funkcjonowaniu urzędu i wymaga każdorazowego „przetwarzania” informacji w celu udzielenia odpowiedzi wnioskodawcy.**

Dodatkowo, w swojej licznej korespondencji do organu, wnioskodawca powołuje się na okoliczności posiadania statusu dziennikarza, redaktora naczelnego i szczególną misję dziennikarską. Jednakże, wnioskodawca nie jest ani dziennikarzem, ani redaktorem naczelnym - jak się każdorazowo tytułuje w pismach „[redakcja]”. Nie redaguje, nie tworzy ani nie przygotowuje materiałów prasowych. **W żaden sposób nie wykazuje, aby uzyskane informacje były następnie wykorzystywane dla realizacji interesu publicznego – gromadzi je wyłącznie na własne potrzeby.** Wnioskodawca, posiada jedynie profil na jednym z portali społecznościowych o nazwie [redakcja]. Organ stoi na stanowisku, iż samo wskazanie pełnienia funkcji redaktora naczelnego nie przesądza o tym, że w danej sprawie zachodzi szczególny interes publiczny. Choć aktywność dziennikarska wiąże się co do zasady z aktywnością w przestrzeni medialnej i z realizacją prawa społeczeństwa do informacji, to każdorazowo konieczne jest ustalenie, czy konkretna informacja, której ujawnienia domaga się strona, służy realizacji prawa społeczeństwa do informacji i ma znaczenie dla debaty publicznej. Sam fakt zajmowania określonego stanowiska, a tym bardziej jedynie posiadania profilu w portalu społecznościowym jako zwykły użytkownik Internetu, nie stanowi wystarczającego uzasadnienia dla przyjęcia, że żądane informacje służą realizacji prawa społeczeństwa do informacji ani że mają znaczenie dla debaty publicznej. Co więcej, wnioskodawca od dłuższego czasu nie publikuje żadnych treści, a wcześniejsze wpisy miały charakter wyłącznie subiektywnych opinii, niemających związku z rzeczywistością ani z informacjami uzyskanymi z organu. W konsekwencji nie można uznać, aby żądana informacja była niezbędna dla realizacji interesu publicznego czy debaty społecznej. W ocenie organu, szczególny interes publiczny nie może być utożsamiany ani z ciekawością opinii publicznej, ani z interesem indywidualnym strony. Jak wielokrotnie podkreślały sądy administracyjne, przesłanka ta zachodzi wyłącznie w sytuacji, gdy ujawnienie informacji lub rozstrzygnięcie sprawy służy realizacji wartości wspólnych dla społeczeństwa, takich jak transparentność życia publicznego, kontrola społeczna czy zapewnienie rzetelnej debaty.

W dniu 24 września, podczas ostatniej 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. W konsekwencji nie można 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.

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”, niepoparte 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.

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, zawyżając 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 na gromadzenie i porządkowanie pozyskiwanych informacji. Przedmiotowy wniosek również został oznaczony numerem „Syg. Nr 10/12/09/2025”.

Dodatkowo, w działalności wnioskodawcy dają się zauważyć **działania zmierzające do wywołania presji lub odwetu wobec osoby prowadzącej sprawę**, najczęściej sekretarza Gminy. Po przesłaniu wnioskodawcy pisma zawierającego informację o niepublicznym charakterze wniosku, przetworzonym charakterze informacji lub formalnej podstawie braku realizacji wniosku, wnioskodawca kieruje w odpowiedzi kolejny wniosek, w którym żąda udostępnienia informacji dotyczącej osoby, która prowadziła sprawę, sugerując tym samym próbę personalizacji odpowiedzialności za działania organu. Nazwisko tej osoby – zgodnie ze standardem stosowanym przez Urząd, zawsze widnieje na papierze firmowym w polu „osoba prowadząca sprawę”.

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 „podzieli” zakres żądania.

Tego rodzaju działania wnioskodawcy w sposób szczególny 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*

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

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 wprowadzone 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 mrożący, 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, pracochłonny i trudny do realizacji z perspektywy organizacyjnej, a ich powtarzalność w krótkim czasie (przy równoczesnym składaniu innych wniosków) dodatkowo potęguje obciążenie po stronie urzędu.

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