

Biała Piska, 22 września 2025 r.

Or.1431.118.2025

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

o „**udostępnienie informacji publicznej dotyczącej wysokości wynagrodzenia brutto, w rozbiciu na poszczególne miesiące i rozbiciu na wszystkie składniki jakie weszły w skład wynagrodzenia, na stanowisku zastępcy burmistrza Białej Piskiej za rok 2024 i 2025 – do chwili udzielenia odpowiedzi**” - Burmistrz Białej Piskiej orzeka, co następuje:

odmawia się udostępnienia informacji publicznej.

UZASADNIENIE

W dniu 18 sierpnia 2025 r. do Burmistrza Białej Piskiej wpłynął wniosek, zamieszkałego w, o udostępnienie informacji publicznej obejmującej przygotowanie zbiorczego zestawienia danych płacowych (wysokość wynagrodzenia brutto Zastępcy Burmistrza Białej Piskiej wraz z wyszczególnieniem wszystkich jego składników (stałych i zmiennych) w odniesieniu do dwóch osób pełniących funkcję Zastępcy Burmistrza Białej Piskiej w różnych okresach i w ujęciu miesięcznym za okres obejmujący 20+ miesięcy (od stycznia 2024 r. do dnia 28 sierpnia 2025 r.)

W odpowiedzi udzielonej pismem z dnia 01 września 2025 r. numer OR.1431.118.2025, organ poinformował, że żądana informacja stanowi informację publiczną przetworzoną w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Zgodnie z tym przepisem, udostępnienie informacji publicznej przetworzonej uzależnione jest od wykazania przez wnioskodawcę istnienia szczególnie istotnego interesu publicznego. W określonym terminie Wnioskodawca, pismem z dnia 09 września 2025 r., przesłanym na skrzynkę poczty elektronicznej urzędu, wskazał, że w jego ocenie żądanie jest zasadne, gdyż wynagrodzenie Zastępcy Burmistrza wypłacane jest ze środków publicznych i jako takie powinno podlegać jawności. Jednocześnie wezwał organ do niezwłocznego udostępnienia informacji, podnosząc, iż każdy obywatel ma prawo wiedzieć, na co i w jakich kwotach wydatkowane są środki publiczne.

Organ zważył, co następuje:

1. zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną;

2. zgodnie natomiast z art. 3 ust. 1 pkt 1 tej ustawy udostępnieniu podlega również informacja publiczna przetworzona, której udzielenie jest uzależnione od wykazania przez wnioskodawcę szczególnie istotnego interesu publicznego;
3. w niniejszej sprawie żądana informacja dotyczy danych indywidualnych odnoszących się do wynagrodzenia konkretnej osoby pełniącej funkcję Zastępcy Burmistrza Białej Piskiej. Dane te mają charakter informacji publicznej, jednak udostępnienie w sposób wskazany we wniosku wymaga ich przetworzenia w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej;
4. wnioskodawca w piśmie z dnia 8 września 2025 r. nie wykazał szczególnie istotnego interesu publicznego, ograniczając się jedynie do ogólnych twierdzeń o jawności wydatkowania środków publicznych.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądów administracyjnych, sam status obywatela lub mieszkańca nie jest wystarczający do uzyskania informacji publicznej w formie przetworzonej. Konieczne jest wskazanie, że żądane dane służą realizacji interesu publicznego, np. w zakresie społecznej kontroli nad wydatkowaniem środków publicznych, udziału w debacie publicznej lub przeciwdziałania naruszeniom prawa.

Ponadto, w ocenie organu, 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 47.** 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, wnioskodawca wystosowuje kolejne wnioski do Burmistrza Białej Piskiej niemal codziennie: 29.08., 1, 2, 3, 4, 5, 8, 9 i 12.09. Żądania obejmują szeroki wachlarz spraw, często pozbawionych znaczenia z punktu widzenia interesu publicznego (jak np. faktury za zakup kwiatów, owoców, słodczy, napojów lub 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. Nadmierna

ilość wniosków powoduje trudności w sprawnym funkcjonowaniu urzędu i wymaga każdorazowego „przetwarzania” informacji w celu udzielenia odpowiedzi wnioskodawcom.

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 tytułuje „*Redaktor Naczelny* „(”.

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 „(”.

Samo wskazanie pełnienia funkcji redaktora naczelnego nie przesądza o tym, że w danej sprawie zachodzi szczególny interes publiczny. Choć funkcja ta wiąże się z aktywnością w przestrzeni medialnej, to jednak 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 nie stanowi wystarczającego uzasadnienia w tym zakresie. 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.

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 11/14/08/2025”, natomiast pismo towarzyszące z dnia 8 września 2025 r. – „Syg. Nr 11/08/09/2025”.

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 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.

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 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 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.

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.....

