

Nasielsk, dnia 7 września 2020 roku

A.015.10.2020.MM

**Szanowna Pani
Elżbieta Witek
Marszałek
Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej**

Na podstawie art. 2 i art. 3 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870) niniejszym składam petycję o podjęcie prac legislacyjnych mających na celu wprowadzenie zmian w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1429 z późn. zm.).

Jednocześnie na podstawie art. 4 ust. 3 oraz art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870) wyrażam zgodę na ujawnienie na stronie internetowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej lub urzędu go obsługującego moich danych osobowych (imienia i nazwiska).

W 2021 roku upłynie 20 lat od uchwalenia ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Ustawa ta w swoim założeniu realizuje szczytną i jak najbardziej niepodważalną ideę zagwarantowanego obywatelom prawa do informacji publicznej. Gwarancja wynika wprost z najwyższego polskiego aktu prawnego – Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, która w art. 61 stanowi, iż: *„Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa”*. Jak słusznie zauważył Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu do swojego wyroku z dnia 30 listopada 2012 r., sygn. akt I OSK/1835/12: *„(...) przedmiotowe uprawnienie ma służyć tworzeniu społeczeństwa obywatelskiego, poprzez zwiększanie transparentności w działaniach władzy publicznej, chronić i umacniać zasady obowiązujące w demokratycznym państwie prawa, a ponadto zapewniać społeczną kontrolę nad działaniami organów władzy publicznej. Przejrzystość i jawność takiej działalności umacnia demokratyczny charakter instytucji oraz zaufanie obywateli do administracji”*.

Uszczegółowienie ogólnej zasady konstytucyjnej zostało zawarte w przywołanej powyżej ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, która określa formy i zasady dostępu do informacji o charakterze publicznym posiadanych m.in. przez organy władzy publicznej. Trzeba tu jednakże zaznaczyć na wstępie, iż owa ustawa stawia nie stawia znaku równości pomiędzy sytuacją obu stron procesu udostępniania informacji publicznej. Z jednej strony organy władzy zobowiązane są do udzielania informacji publicznej, zaś z drugiej strony mamy obywateli ze stosunkowo łatwym dostępem do tych informacji. Jedynym przepisem ustawy, za pomocą którego podmiot zobowiązany może próbować chronić się przed składaniem licznych, rozległych, obejmujących wiele dokumentów wniosków przez jedną i tę samą osobę, jest przepis dotyczący uznania informacji za informację przetworzoną, której brak zresztą definicji (art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy). Organy władzy publicznej udzielające informacji publicznej jedynie w przypadku wnioskowania przez obywatela o udostępnienie informacji przetworzonej mogą żądać od niego wykazania

szczególnie istotnego interesu publicznego. Poza tą sytuacją żaden organ władzy publicznej nie ma możliwości domagania się od wnioskodawcy wykazania interesu faktycznego lub prawnego ani też celu, do realizacji którego ma być niezbędna informacja publiczna. Ta właśnie nierówność powoduje w mojej opinii konieczność zweryfikowania i korekty zapisów ustawy o dostępie do informacji publicznej. Dobrym przyczynkiem do refleksji, analizy i podjęcia działań jest zarówno aspekt czasowy (dwie dekady od uchwalenia tej ustawy), ale przede wszystkim kwestia nadużywania instytucji pozyskiwania informacji publicznej, którą chciałbym pokrótce przybliżyć w warstwie teoretycznej oraz praktycznej, opartej na doświadczeniach kierowanej przeze mnie Gminy Nasielsk.

Na wstępie rozważań chciałbym podkreślić, iż bezspornym jest uznanie za cel główny ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej zapewnienia obywatelom jak najszerszego, lecz nie zupełnie nieskrępowanego dostępu do takich informacji, które wiążą się z działalnością podmiotów wskazanych w ustawie, dla zapewnienia transparentności sprawowania władzy oraz prawidłowości w zakresie dysponowania środkami publicznymi. Cel ten dotyczy również możliwości dokonywania przez obywateli weryfikacji stanów faktycznych i prawnych działań podejmowanych przez jednostki sektora publicznego. Przepisy przywołanej ustawy wskazując, iż prawo dostępu do informacji publicznej to niewątpliwie jedno z ważniejszych praw przysługujących obywatelom państwa demokratycznego, nie zawierają jednakże regulacji pozwalającej w jakikolwiek sposób ograniczyć nadużywanie tego prawa. Warto odnotować, że nadużycie prawa do informacji publicznej nie wynika bezpośrednio z ustawy o dostępie do informacji publicznej, natomiast pojawia się ono coraz wyraźniej w polskim orzecznictwie sądowym i doktrynie. Jak wskazał np. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w wyroku z dnia 20 marca 2019 r., sygn. akt II SAB/Ke 6/19: *„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 bowiem 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”*. Zamiar racjonalnego ustawodawcy, który towarzyszył jemu przy uchwaleniu ustawy doprecyzowującej konstytucyjne prawo do informacji publicznej, to z pewnością nie zaspokojenie indywidualnych potrzeb obywateli, bowiem takie wykorzystywanie prawa obywatela do wskazanych celów powoduje zagrożenie dla prawidłowego funkcjonowania urzędów oraz utrudnienie pracy urzędnikom. Ponadto może to stanowić istotne zagrożenie przy realizacji zarówno innych zadań przypisanych urzędowi, ale też przy realizowaniu prawa dostępu do informacji publicznej tych osób, które chcą je wykorzystywać zgodnie z jego istotą.

Dla zobrazowania skali problemu chciałbym teraz przywołać statystyki oraz opisać problemy dotyczące konkretnie kierowanego przeze mnie Urzędu Miejskiego w Nasielsku.

Liczba wniosków o udostępnienie informacji publicznej (zwanym dalej „wnioskami u.i.p.”), jakie zostały złożone do Burmistrza Nasielska:

- 2009 rok – 3 wnioski (średnio 0,06 wniosku na tydzień),
- 2010 rok – 10 wniosków (średnio 0,19 wniosku na tydzień),
- 2011 rok – 18 wniosków (średnio 0,34 wniosku na tydzień),
- 2012 rok – 20 wniosków (średnio 0,38 wniosku na tydzień),
- 2013 rok – 62 wnioski (średnio 1,19 wniosku na tydzień),

- 2014 rok – 68 wniosków (średnio 1,31 wniosku na tydzień),
- 2015 rok – 90 wniosków (średnio 1,73 wniosku na tydzień),
- 2016 rok – 55 wniosków (średnio 1,06 wniosku na tydzień),
- 2017 rok – 70 wniosków (średnio 1.35 wniosku na tydzień),
- 2018 rok – 196 wniosków (średnio 3,77 wniosku na tydzień),
- 2019 rok – 193 wnioski (średnio 3,71 wniosku na tydzień),
- 2020 rok (do 31.08.2020 r.) – 112 wniosków (średnio 3,2 wniosku na tydzień).

Widoczny jest znaczący (o 280%) wzrost liczby złożonych wniosków u.i.p. w 2018 roku w stosunku do 2017 roku. Wzrost ten wiąże się z dwiema sprawami:

- po pierwsze 2018 rok to rok wyborczy – wybory do samorządu terytorialnego, w tym wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, w których również startowałem i objąłem ponownie urząd Burmistrza Nasielska,
- po drugie: uaktywnienie się grupy kilku osób, które – indywidualnie oraz w formie założonego stowarzyszenia – kwestionowały i cały czas kwestionują oraz negują działania obecnych władz samorządowych Gminy Nasielsk; osoby te zebrały się w 2018 roku wokół jednego z kandydatów na urząd Burmistrza Nasielska, popierając go w wyborach samorządowych Burmistrza Nasielska w 2018 roku.

Dla przejrzystości niniejszej petycji w dalszej jej części na określenie wspomnianych powyżej osób indywidualnych oraz związanego z nimi stowarzyszenia będę posługiwał się wspólnym określeniem „grupa”.

Spośród wszystkich 196 wniosków u.i.p. złożonych w 2018 roku aż 80 z nich (prawie 41%) pochodziło od grupy – nie przez cały rok 2018, ale od kwietnia do grudnia (zatem średnio około 10 wniosków u.i.p. na miesiąc!). Aktywność tej grupy w zakresie składania wniosków u.i.p. rozpoczęła się w drugiej połowie kwietnia 2018 roku, nigdy wcześniej nie składała ona tych wniosków. Tylko w okresie kwiecień-sierpień 2018 roku grupa złożyła łącznie 35 wniosków u.i.p.

W kolejnych latach:

- w 2019 roku na 193 wnioski u.i.p. grupa złożyła łącznie 75 wniosków (prawie 39%),
- do dnia 31.08.2020 r. na 112 wniosków u.i.p. grupa złożyła łącznie 56 wniosków, czyli połowę wszystkich złożonych wniosków (50%).

Uwagi dotyczące wniosków u.i.p. złożonych przez grupę:

- Składane przez grupę wnioski u.i.p. nie są prostymi prośbami o informacje.
- W wielu przypadkach są to wnioski wielowątkowe, wymagające zaangażowania długiego czasu oraz sporych nakładów czynnika ludzkiego do przygotowania odpowiedzi, a także udziału kilku osób lub komórek organizacyjnych Urzędu.
- Na tle wszystkich wniosków szczególnie wyróżnia się tu wniosek u.i.p. z 16.07.2018 r. Składał się on z 51(!) pytań. W jego realizację i udzielenie odpowiedzi zaangażowanych było 8 wydziałów oraz 2 jednostki organizacyjne Gminy Nasielsk. Ostatecznie z uwagi na obszerność tematyki objętej wnioskiem, ilością zgromadzonych informacji oraz koniecznością kopiowania dokumentów (po ich wcześniejszej anonimizacji), a także trwającym okresem urlopowym, przygotowanie i udzielenie odpowiedzi trwało 2 miesiące (odpowieź z dnia 12.09.2018 r.).
- Wnioski u.i.p. niejednokrotnie są składane drogą elektroniczną w godzinach wieczornych lub nocnych bądź też w dni wolne od pracy.

- Również częstą praktyką jest składanie naraz, w tym samym dniu, kilku wniosków. Przykłady z 2020 roku (dotyczą one dwóch osób, które składały wnioski u.i.p. tego samego dnia łącznie lub naprzemiennie w kolejnych dniach):
 - w dniach 25 lutego-3 marca – 5 wniosków u.i.p. złożonych przez 1 osobę,
 - w dniu 3 marca – 3 wnioski u.i.p. złożone przez 1 osobę,
 - w dniu 4 marca – po 2 wnioski u.i.p. złożone przez 2 osoby,
 - w dniach 17-17 marca – 10 wniosków u.i.p. złożonych przez 1 osobę, w tym po 2 wnioski w dniach 17 i 19 marca oraz po 3 wnioski u.i.p. w dniach 25 i 27 marca),
 - 1 osoba złożyła: 4 wnioski u.i.p. w dniu 10 kwietnia, 3 wnioski w dniu 20 kwietnia oraz 6 wniosków w dniu 22 kwietnia.
- Często jest także składanie wniosków u.i.p., które w istocie są wnioskami o udostępnienie informacji przetworzonej. Po wystąpieniu przez nas do wnioskodawcy o wykazanie szczególnego interesu prawnego z uwagi na chęć pozyskania informacji przetworzonej, zdarzały się sytuacje, iż wnioski nie były dalej procedowane (decyzja o odmowie udostępnienia informacji publicznej), gdyż wnioskodawca nie wykazywał szczególnego interesu prawnego jako wymaganego w tej sytuacji. Najlepiej dowodzi to faktycznych i rzeczywistych intencji wnioskodawców, które to intencje były dalekie od dbania o dobro Gminy.
- Zdarzały się również sytuacje, iż jedna z osób z grupy składa wniosek u.i.p., a następnie w niedługim czasie z identycznym występuje inna osoba z grupy. Oceniamy takie działanie w kategoriach sprawdzania Urzędu, czy zostanie udzielona w każdym przypadku taka sama odpowiedź, z zachowaniem takich samych procedur (np. związanych z wydłużeniem czasu udzielenia odpowiedzi, bądź koniecznością wykazania szczególnego interesu prawnego).
- Wiele razy składane były przez grupę wnioski u.i.p., w przypadku których po przeprowadzonej analizie okazywało się, iż żądane dane nie spełniały przesłanek bycia „informacją publiczną”. Od takich odpowiedzi wnioskodawcy nie składali żadnych odwołań ani nie zgłaszali zastrzeżeń. Świadczy to dobitnie o charakterze tych wniosków składanych bez konkretnego powodu, wyłącznie dla interesu prywatnego. Dodać tu należy, iż zgodnie z utrwalonym orzecznictwem informacja publiczna zawsze dotyczy sfery faktów, zaś nie stanowią informacji publicznej pytania o zdarzenia przyszłe lub takie, które jeszcze nie nastąpiły, z czym mieliśmy właśnie do czynienia w sytuacjach takich wniosków u.i.p. składanych przez grupę.

Działania te mają ewidentny charakter uporczywego nękania i nie mają nic wspólnego z dobrze pojmowanym dbaniem o dobro jednostki samorządu terytorialnego. W sposób znaczący destabilizują one pracę Urzędu i powodują, iż pracownicy zajmują się sprawami składanych wniosków kosztem innych działań na rzecz wspólnoty samorządowej Gminy Nasielsk lub też, iż pracownicy zmuszeni są do przygotowywania materiałów i odpowiedzi na wnioski poza godzinami swojej pracy – to z kolei zmusza mnie jako Kierownika Urzędu do wydawania poleceń wykonania pracy po godzinach, a następnie udzielenia za ten okres czasu wolnego od pracy w innym dniu.

Podkreślenia wymaga fakt, iż przedstawione powyżej informacje z Urzędu Miejskiego w Nasielsku mają potwierdzenie w wielu innych jednostkach samorządu terytorialnego, w których w ostatnich latach nastąpił nie tylko skokowy wzrost liczby składanych wniosków o udostępnienie informacji publicznej, ale też zakresu tych wniosków (większa ilość pytań, większa ilość komórek organizacyjnych zaangażowanych w przygotowanie odpowiedzi, ilość

materiałów żądanych przez wnioskodawców). Wzrost ten przełożył się również na wydłużenie okresu, w jakim udzielane są odpowiedzi na złożone wnioski.

Uporczywe wysyłanie dużej ilości wniosków, które wymagają obszernych i szczegółowych odpowiedzi, wyszukiwania informacji i tworzenia z nich nowej informacji publicznej, bądź też anonimizowania dokumentów, tylko i wyłącznie w celu dokuczenia urzędnikom, absorbuje ich siły oraz środki. Nie służą one jakimkolwiek dobru powszechnemu, lecz stanowią element walki politycznej z organami władzy publicznej, która nie jest akceptowana przez część społeczeństwa – dodajmy: walki prowadzonej przez mniejszą część społeczeństwa niezadowoloną z wybranych przez większość legalnie, w drodze demokratycznych wyborów, organów władzy publicznej. Działania takie bezwzględnie godzą we właściwą realizację zadań przez organ władzy publicznej i prowadzą do zagrożenia wynikającego z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP prawa do informacji osób, które chcą je realizować zgodnie z jego istotą.

Inny jaskrawy przykład niedoskonałości obowiązujących przepisów ustawy o udostępnianiu informacji publicznej to składanie wniosków u.i.p. w celu pozyskania informacji do złożenia ofert handlowych. Jedna z firm o zasięgu ogólnopolskim, zajmująca się zagadnieniami informatycznymi, m.in. usługami świadczonymi dla samorządów, występowała i występuje do urzędów jednostek samorządów terytorialnych z wnioskami u.i.p. samodzielnie lub jako współwnioskodawca z innymi firmami prosząc o udostępnienie informacji w określonym zakresie, a następnie po udzieleniu takich informacji do tych samych urzędów jest wysyłana przez drugiego współwnioskodawcę oferta handlowa dotycząca zagadnień, o których wiedza została pozyskana w ramach dostępu do informacji publicznej. Problem ten ma charakter ogólnopolski, gdyż wnioski te były i są składane masowo równocześnie do większości jednostek samorządu terytorialnego.

Kolejnym przykładem stosowanego w kraju nadużywania prawa dostępu do informacji publicznej jest kierowanie do urzędów skarbowych w trybie wniosku u.i.p. wniosków o interpretację podatkową, na które zgodnie z ustawą organ musi odpowiedzieć w ciągu 14 dni. Tymczasem sporządzenie interpretacji podatkowej może trwać kilka miesięcy.

Przyjmuje się, iż z nadużywaniem publicznego prawa podmiotowego mamy miejsce wtedy, gdy podmiot podejmuje ze swojej strony prawnie dozwolone działania dla osiągnięcia celów innych niż przewidziane przez ustawodawcę, dodajmy: racjonalnego ustawodawcę. Takie działanie lub zaniechanie jest wprawdzie zachowaniem podmiotu „mającego prawo”, ale nie służy społecznie uzasadnionym interesom tego podmiotu (z: H. Knysiak-Molczyk, „Granice prawa do informacji w postępowaniu administracyjnym i sądowno administracyjnym”). Jednocześnie zgodnie z doktryną nadużyciem prawa jest sytuacja, w której podmiot czyni użytek ze swego prawa niezgodnie z zakładanymi w danym systemie ocenami czy normami uzasadnionymi aksjologicznie (A. Knopkiewicz, „O nadużyciu prawa do informacji publicznej”, Państwo i Prawo 2004 nr 10). Nadużywane może być każde prawo, również prawo do udostępnienia informacji publicznej. Jakkolwiek ze swojego szczytnego założenia ma ono służyć jawności życia publicznego i kontroli władzy publicznej, jednakże duża ilość wniosków o udostępnienie informacji publicznej składanych w celach, które są ewidentnie sprzeczne z tym założeniem, powoduje po stronie adresatów wniosków, starających się dokonać ich realizacji, niemożność wykonywania zadań, do których są powołani.

Pragnę wskazać w tym miejscu na zagadnienia związane z nadużywaniem prawa do informacji publicznej, w stosunku do których wypowiedziało się już orzecznictwo oraz piśmiennictwo prawne:

- Informacja publiczna zawsze dotyczy sfery faktów. Jest nią więc treść dokumentów wytworzonych przez organy władzy publicznej i podmioty niebędące organami administracji publicznej, treść wystąpień, opinii i ocen przez nie dokonywanych, niezależnie do jakiego podmiotu są one kierowane i jakiej sprawy dotyczą (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 14 października 2009 r., II SAB/Wa 81/09);
- Wniosek żądający ustosunkowania się do danej kwestii, czy przedstawienia swojego stanowiska na dany temat nie może zostać uwzględniony, ponieważ nie obejmuje w swej treści informacji publicznej. Nie jest także informacją publiczną wniosek, który obejmuje pytanie o zdarzenia przyszłe lub takie, które jeszcze nie nastąpiły (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 21 grudnia 2010 r., II SAB/Wa 219/10);
- W sytuacji, gdy udostępnienie informacji wiąże się z poniesieniem takich nakładów organizacyjnych i finansowych, które wysoce utrudniają działania organu lub instytucji zobowiązanej, należy uznać, że wniosek dotyczy informacji przetworzonej (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 7 grudnia 2011 r., I OSK 1737/11);
- Informacja publiczna powinna stwarzać realną możliwość wykorzystania uzyskanych danych dla poprawy funkcjonowania organów administracji i lepszej ochrony interesu publicznego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 7 grudnia 2011 r., I OSK 1737/11);
- Przesłankę odnośnie szczególnie istotnego interesu publicznego można uznać za spełnioną, gdy wnioskodawca jest w stanie wykazać w chwili składania wniosku swoje indywidualne, realne i konkretne możliwości wykorzystania dla dobra ogółu informacji publicznej, której przygotowania się domaga, tj. uczynienia z niej użytku dla dobra ogółu w taki sposób, który nie jest dostępny dla każdego posiadacza informacji publicznej (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 10 stycznia 2014 r., I OSK 2111/13);
- W przypadku nadużycia prawa dostępu do informacji publicznej brak jest podstaw do stosowania przepisów regulujących dostęp do takich informacji (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 stycznia 2015 r. sygn. IV SAB/Wr 216/14);
- Nadużycie prawa to korzystanie z tego prawa i używanie instrumentów służących jego realizacji nie w celu zrealizowania wartości, którym to prawo ma służyć, chociaż z powoływaniem się na nie (za: W. Jakimowicz, „Nadużycie prawa dostępu do informacji publicznej”, w: „Antywartości w prawie administracyjnym”, maszynopis powielony, Kraków 2015, pkt V);
- Do nadużycia prawa dochodzi w sytuacjach, gdy strona podejmuje prawnie dozwolone działania dla celów innych, niż przewidziane przez ustawodawcę. Każde prawo podmiotowe, w tym prawo do sądu, przyznane jest przez normę prawną w celu ochrony interesów uprawnionego. Prawo to winno być jednak wykonywane zgodnie z celem, na który zostało przyznane. W konsekwencji zachowanie, które formalnie zgodne jest z literą prawa, lecz sprzeciwia się jej sensowi, nie może zasługiwać na ochronę (M. Warchoń, „Pojęcie nadużycia prawa w procesie karnym”, w: „Prokuratura i Prawo”, 2007, nr 11, s. 49 i nast.; T. Cytowski, „Procesowe nadużycie prawa”, w: „Przegląd Sądowy”, 2005, nr 5, s. 81; M.G. Plebanek, „Nadużycie praw procesowych w postępowaniu cywilnym”, Warszawa 2012, s. 50; P. Przybysz, „Nadużycie prawa w prawie administracyjnym”, w: „Nadużycie prawa”, pod red. H. Izdebskiego, A. Stępkowskiego, Warszawa 2003, s. 189; por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 stycznia 2011 r., IIFSK 1338/10).

W sposób szczególny należy zwrócić uwagę na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 listopada 2016 r. (I OSK 1601/15), który jak w soczewce ogniskuje wzmiankowane przez mnie wcześniej wątpliwości i niejasności. Najistotniejsze tezy zawarte w uzasadnieniu do tego wyroku pozwolę sobie tu przytoczyć:

„W ustawie o dostępie do informacji publicznej nie określono granic korzystania z prawa do informacji. Brak zatem jakichkolwiek ograniczeń zarówno co do liczby, jak i jakości żądanej informacji. Praktycznie wystarczy wskazanie, że żądana informacja ma charakter informacji publicznej i taka sytuacja sama przez się uzasadnia obowiązek udzielania informacji każdemu podmiotowi, który się o to zwróci. Ten stan rzeczy powoduje, że w praktyce często dochodzi do nadużywania prawa do informacji do realizacji celów, które nie wynikają ani z Konstytucji RP, ani z ustawy o dostępie do informacji publicznej, oraz celów, które są trudne do pogodzenia z założeniami całego systemu prawa, składającego się z leżących u jego fundamentów wartości i zasad aksjologicznych. W każdym indywidualnym przypadku zachowanie podmiotu wnoszącego o udzielenie informacji publicznej winno być zatem oceniane nie tylko w kontekście uprawnienia do uzyskania takiej informacji, ale w konkretnych sytuacjach należy również uwzględnić nadrzędne wobec niego zasady i wartości. Nadużycie prawa dostępu do informacji publicznej będzie polegało na próbie korzystania z jego instytucji dla osiągnięcia celu innego aniżeli troska i 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. (...) Działanie wnioskodawcy oraz ilość i treść złożonych wniosków o udostępnienie informacji publicznej nie świadczy o zamiarze uzyskania informacji publicznej w celu jej wykorzystania dla dobra wspólnego”.

Z uwagi na fakt, iż obowiązująca ustawa o dostępie informacji publicznej nie przewiduje ograniczeń prawa do informacji publicznej, a co za tym idzie stanowi szerokie pole do popisu osób, które nie mają intencji tak czystych, jak wynikałoby to z ustawy, sądy administracyjne coraz częściej odchodzą od wykładni mówiącej o tym, że urzędy muszą ujawniać wszystko, włącznie z dokumentami wytworzonymi na potrzeby wewnętrzne.

Pomysłem na podjęcie działań mających na celu zachowanie równowagi pomiędzy prawem obywateli do informacji a działaniem organów władzy publicznej i nie blokowaniem jej normalnego funkcjonowania, a jednocześnie propozycją w zakresie zmian legislacyjnych być może byłby powrót do niektórych zapisów projektu ustawy o jawności życia publicznego (projekt już procedowany w 2017 roku), który to projekt w swoim pierwotnym kształcie przewidywał m.in. możliwość odmowy udostępnienia przez organ władzy publicznej informacji publicznej ze względu na składanie przez wnioskodawcę wniosków u.i.p. w sposób „uporczywy”. Pragnę tu nadmienić, iż nie jest to rozwiązanie zupełnie nieznanne, gdyż w wielu krajach w aktach prawnych, które regulują zagadnienie dostępu do informacji publicznej, funkcjonują rozwiązania przeciwdziałające takim praktykom wnioskodawców i służące ograniczeniu nadużywania prawa do dostępu do informacji publicznej. Jakkolwiek każde państwo posiada swój odrębny porządek prawny, to jednak warto zastanowić się nad wprowadzeniem w Polsce działających już skutecznie zapisów i przyjąć je jako inspirację dla naszych przepisów. Można tu wskazać m.in. następujące przykłady i praktyki:

- Irlandia – W ustawie z 2014 r. („Freedom of Information Act”) znajduje się regulacja, iż adresat wniosku o udostępnienie informacji publicznej może nie uwzględnić wniosku,

gdy zdaniem adresata wniosku żądanie jest „niepoważne” („frivolous”) lub „dokuczliwe” („vexatious”), albo w oczywisty sposób nieuzasadnione („manifestly unreasonable”).

- Wielka Brytania – Ustawa z 2000 r. („Freedom of Information Act”) posiada podobne do irlandzkiej zapisy przewidując ponadto, iż adresat wniosku o może odmówić udostępnienia informacji publicznej, gdy wnioskodawca składa w krótkich odstępach czasu identyczne wnioski.
- Australia – Ustawa z 1982 r. („Freedom of Information Act”) precyzuje, kiedy należy uznać, że żądanie wniosku ma charakter „dokuczliwy” („vexatious”). Ma to miejsce m.in. wtedy, gdy dana osoba składa wiele wniosków z dużą częstotliwością, gdy wnioskodawca nadużywa procedury dotyczącej dostępu do informacji lub gdy dany wniosek jest w oczywisty sposób bezzasadny.
- Szwajcaria – W ustawie szwajcarskiego kantonu Genewy z 5 października 2001 r. („La loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles”) znajduje się zapis, iż adresat wniosku jako podmiot zobowiązany ma możliwość odmowy udostępnienia informacji, jeśli realizacja wniosku wymagałaby nieproporcjonalnie dużego nakładu pracy („un travail manifestement disproportionné”).

Powyższe przykłady wydają się w sposób dostateczny potwierdzać, iż prawodawcy w innych państwach już wcześniej dostrzegli problem nadużywania prawa do udostępniania informacji publicznej i poprzez wprowadzone przepisy starają się zabezpieczać w jakimś zakresie również podmioty zobowiązane do udostępniania tych informacji.

Prawie 20 lat obowiązywania ustawy o dostępie do informacji publicznej, a co za tym idzie liczne doświadczenia organów władzy publicznej w zakresie jej stosowania oraz – co najważniejsze – ugruntowane w przedstawionych przeze mnie powyżej kwestiach orzecznictwo, pozwala na zmianę przywołanej ustawy tak, aby zawrzeć w niej – dotychczas brakujące – regulacje dotyczące stypizowanych, powtarzających się najczęściej przypadków uznania wniosków u.i.p. za niezasadne. Uważam, iż uwzględnienie takich zapisów w ustawie przyniosłoby korzyści dla obu stron postępowania – zarówno bowiem wnioskodawcy, jak i wszystkie podmioty zobowiązane do udzielenia informacji publicznej, w tym organy władzy publicznej, posiadałyby jasny przekaz odnośnie sytuacji, w których wniosek u.i.p. nie zostanie uwzględniony z powodu jego niezasadności, co z kolei oszczędziłoby również obu stronom czasu i – niestety – wielu niepotrzebnych emocji towarzyszących wielu przypadkom. Wnioskodawca bowiem w takim przypadku wprost na podstawie zapisów ustawy od razu mógłby wiedzieć, czy mający być przez niego złożony wniosek u.i.p. jest i będzie zasadny, czy też nie – bez arbitralności ze strony podmiotu zobowiązanego. Wprowadzenie nowych zapisów doprowadzi do sytuacji, w której do podmiotów zobowiązanych będzie wpływało mniej wniosków u.i.p., ale za to będą one konkretne i w większej mierze rozpatrywalne – również z korzyścią dla obu stron postępowania, a także dla organów odwoławczych. Również dla jasności i oczywistości stosowania prawa zasadne jest, aby kwestie przeciwdziałania składaniu dużej ilości wniosków z powodów niemających nic wspólnego z celami ustawy o dostępie do informacji publicznej i z realizacją konstytucyjnego prawa do uzyskiwania informacji publicznej posiadały wyraźne i konkretne umocowanie rangi ustawowej. Ważne jest przy tym, aby w nowych zapisach ustawowych zostało wyraźnie sprecyzowane, czym jest uporczywe składanie wniosków u.i.p. oraz w jakich sytuacjach realizacja tych wniosków znacząco utrudniłaby działalność podmiotu zobowiązanego, co – jak wydaje się – w świetle dotychczasowego orzecznictwa sądowo-administracyjnego oraz literatury prawniczej nie powinno stanowić problemu.

Konkludując proszę zatem o podjęcie kroków legislacyjnych zmierzających do zmiany ustawy o dostępie do informacji publicznej w sposób prowadzący do wyeliminowania nadużywania przez obywateli prawa do informacji publicznej oraz do wprowadzenia w tej ustawie mechanizmów chroniących organy władzy publicznej przed takimi działaniami obywateli, a jednocześnie dających jasny przegląd typowych sytuacji skutkujących uznaniem wniosków u.i.p. za niezasadne.

Z poważaniem

BURMISTRZ

mgr Bogdan Ruskowski

Otrzymują:

1. Posłowie na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej wybrani w okręgu wyborczym nr 20:
 - 1) Pan Mariusz Błaszczak – Poseł na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej
 - 2) Pani Dominika Chorościńska – Poseł na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej
 - 3) Pani Anita Czerwińska – Poseł na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej
 - 4) Pani Kinga Gajewska – Poseł na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej
 - 5) Pan Jan Grabiec – Poseł na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej
 - 6) Pan Maciej Lasek – Poseł na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej
 - 7) Pan Dariusz Olszewski – Poseł na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej
 - 8) Pan Andrzej Rozenek – Poseł na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej
 - 9) Pan Zdzisław Sipiera – Poseł na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej
 - 10) Pan Piotr Uściński – Poseł na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej
 - 11) Pan Paweł Zalewski – Poseł na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej
 - 12) Pani Bożena Żelazowska – Poseł na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej
2. Pani Jolanta Hibner – Senator Rzeczypospolitej Polskiej z okręgu wyborczego nr 40

Do wiadomości:

Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej

Sprawę prowadzi:
Marek Maluchnik – Sekretarz Nasielska
Tel. (23) 6933066, sekretarz@nasielsk.pl