

Opólnopolskie Porozumienie Organizacji Samorządowych



STANOWISKO

Ogólnopolskiego Porozumienia Organizacji Samorządowych

z dnia 23 września 2025 r.

w sprawie: **potrzeby wprowadzenia do ustawy o dostępie do informacji publicznej instytucji „nadużycia prawa do informacji publicznej”**

W imieniu Ogólnopolskiego Porozumienia Organizacji Samorządowych wnosimy o wprowadzenie do ustawy o dostępie do informacji publicznej ogólnej klauzuli „nadużycia prawa do informacji publicznej” jako instrumentu legislacyjnego zapobiegającego działaniom, które formalnie mieszczą się w granicach prawa, lecz faktycznie prowadzą do jego instrumentalizacji w sposób sprzeczny z interesem publicznym.

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 902 ze zm.) jest podstawowym aktem prawnym zapewniającym jawność działania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce obok samorządowych ustaw ustrojowych. Zapewnienie dostępu do informacji publicznej, choć niezwykle istotne, stanowi dziś dla jednostek samorządu wyzwanie angażujące coraz więcej zasobów i czasu.

Ponad dwudziestoletnia praktyka stosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej ujawnia liczne problemy, które utrudniają jednostkom samorządu terytorialnego sprawną realizację nałożonych zadań oraz efektywną organizację pracy urzędu. Wśród nich wskazać można w szczególności:

- 1) składanie dużej liczby wniosków o dostęp do informacji publicznej (bądź wniosku z dużą liczbą pytań, np. jedna z gmin była adresatem wniosku zawierającego 800 pytań na 54 stronach oraz 99 pytań na 5 stronach A4) przez jednego wnioskodawcę w krótkich odstępach czasu, w celu sparaliżowania działalności organu zwykle przez osoby pozostające w konflikcie z organem (np. w sprawach odszkodowawczych, pracowniczych itp.);
- 2) składanie dużej liczby tożsamyh wniosków o dostęp do informacji publicznej do wielu jednostek organizacyjnych gminy, niejednokrotnie w tym samym czasie w celu doprowadzenia do uchybień proceduralnych, które następnie mogą stać się podstawą do wnoszenia skarg na bezczynność i obciążania jednostek kosztami zastępstwa procesowego (przykładem są sytuacje, w których wnioskodawcy wnoszą skargi natychmiast po upływie ustawowego

terminu, często przygotowane z wyprzedzeniem i przesyłane jednocześnie do kilku podmiotów);

3) składanie wniosków o dostęp do informacji publicznej w celu wykorzystania odpowiedzi we własnej, prywatnej sprawie wnioskodawcy, niejednokrotnie wiążącej się z postępowaniem prowadzonym w ramach organu albo w sprawach sądowych;

4) składanie wniosków o dostęp do informacji publicznej przez redaktorów redakcji prasowych, które służą zaspokojeniu własnych potrzeb informacyjnych, a nie potrzeb redakcyjnych, a które są składane pod pretekstem troski o dobro publiczne i nie skutkują przygotowaniem materiału prasowego;

5) składanie wniosków o dostęp do informacji publicznej, z których treści wynika, że odpowiedź ma służyć celom komercyjnym (np. o planowanych zakupach lub wdrożeniach których celem jest uzyskanie danych o potencjalnym zapotrzebowaniu jednostki i wykorzystanie ich w działalności handlowej wnioskodawcy, wnioski od przedsiębiorców zbierających informacje na własne płatne portale, w jednej z gmin - wnioski od osoby podającej się za dziennikarza, czerpiącej przychody z prowadzenia portali internetowych o domenach zbliżonych do adresów gmin - kilkadziesiąt wniosków rocznie, wymagających niejednokrotnie wielu godzin przygotowań odpowiedzi i zaangażowania wielu pracowników);

6) składanie wniosków o dostęp do informacji publicznej wygenerowanych przez modele językowe oparte na sztucznej inteligencji, często masowych i schematycznych albo zawierających nienaturalnie rozbudowaną formę językową;

7) składanie wniosków o dostęp do informacji publicznej dotyczącej obszarów ochrony ludności, obrony cywilnej i zarządzania kryzysowego.

Wyżej wymienione problemy prowadzą do wyróżnienia głównych obszarów nadużywania prawa do informacji publicznej (z czego dwa pierwsze obszary wyróżnione również przez J. Parchomiuk, Nadużycie prawa do informacji publicznej [w:] Jawność w samorządzie terytorialnym, red. B. Dolnicki, Warszawa 2015):

1) wykorzystywanie prawa do informacji w celu zakłócenia funkcjonowania organów administracji lub szykanowania osób piastujących funkcje publiczne;

2) wykorzystanie dla celów gospodarczych, zawodowych lub na potrzeby prowadzenia indywidualnych sporów;

3) wykorzystywanie prawa do informacji w celu uzyskania danych wrażliwych dotyczących ochrony ludności, obrony cywilnej i zarządzania kryzysowego.

W związku z powyższym wnosimy o wprowadzenie do ustawy o dostępie do informacji publicznej ogólnej klauzuli „nadużycia prawa do informacji publicznej”. Instytucja nadużycia prawa do informacji publicznej jest elementem orzecznictwa sądów administracyjnych. Tytułem przykładu w wyroku z dnia 6 marca 2025 r., sygn. akt III OSK 3154/23, Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że nadużycie prawa podmiotowego do informacji publicznej ma miejsce wówczas, gdy dany podmiot wnioskuje o udostępnienie informacji publicznej w celu innym, aniżeli chęć zachowania jawności życia publicznego, czy uzyskania informacji mającej znaczenie dla większej liczby osób (zob. także wyrok NSA z dnia 21 stycznia 2025 r., sygn. akt III OSK 1895/23, wyrok NSA z dnia 17 stycznia 2025 r., sygn. akt III OSK 2999/23).

Pomimo że sądy administracyjne wypracowały praktykę stosowania instytucji nadużycia prawa do informacji publicznej, wskazane jest jej wprowadzenie do ustawy, tak aby działania

organów odmawiających udzielenia informacji z powodu nadużycia prawa były oparte na wyraźnej normie prawnej i mogły być nią legitymizowane.

Wnosimy o wprowadzenie w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 902, ze zm.) następującej zmiany:

Po art. 5 dodaje się art. 5a w brzmieniu:

„Art. 5a. Odmowa udostępnienia informacji publicznej może nastąpić w przypadku, gdy z okoliczności sprawy wynika, że wniosek stanowi nadużycie prawa podmiotowego i jest składany w sposób sprzeczny z celem ustawy, w szczególności, jeżeli:

1) żądanie informacji ma charakter uporczywy, powtarzający się lub nadmierny, a jego realizacja prowadziłaby do nieproporcjonalnego obciążenia organu,

2) wniosek składany jest z zamiarem pozyskania informacji w celach komercyjnych lub związanych ze sprawą indywidualną wnioskodawcy,

3) wniosek dotyczy informacji, których ujawnienie mogłoby zagrażać skuteczności działań związanych z ochroną ludności i obroną cywilną oraz zarządzaniem kryzysowym niezależnie od ochrony informacji przewidzianej w innych przepisach,

- a jednocześnie wnioskodawca nie wykazał, że uzyskanie informacji publicznej jest szczególnie istotne dla interesu publicznego.”

Jacek Gursz



Przewodniczący SGI PW

Prezydencja OPOS