

Olsztyn, dnia 28 sierpnia 2020 r.

SKO.54.23.2020

Decyzja

Na podstawie art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r., poz.256 ze zm.) - Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Olsztynie w składzie:

Przewodniczący - Krzysztof Grosz
Członkowie: - Rafał Gąsiewski
- Krzysztof Subocz

po rozpatrzeniu odwołania Związku Zawodowego Pracowników Administracji Samorządowej Urzędu Miasta w Olsztynie od decyzji Prezydenta Miasta Olsztyna z dnia 25 maja 2020 r. nr OK. 1431.69.2020 w sprawie odmowy udostępnienia informacji publicznej dotyczącej wynagrodzeń każdego z pracowników zatrudnionych w Urzędzie Miasta Olsztyna według stanu na dzień 31 grudnia 2019 r. we wszystkich komórkach organizacyjnych Urzędu Miasta zgodnie z załączonym schematem

rozstrzygnęło

uchylić w całości decyzję będącą przedmiotem odwołania i przekazać sprawę organowi pierwszej instancji do ponownego rozpatrzenia.

Uzasadnienie:

Z akt niniejszej sprawy wynika, że Komisja Zakładowa Związku Zawodowego Pracowników Administracji Samorządowej Urzędu Miasta Olsztyna pismem z dnia 6 lipca 2020 r. zwróciła się do Prezydenta Olsztyna w trybie art. 2 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej o udostępnienie informacji publicznej dotyczącej wynagrodzeń wraz z dodatkami, dyrektorów i zastępców dyrektorów wydziałów oraz kierowników poszczególnych referatów w Urzędzie Miasta Olsztyna według stanowisk, bez podawania nazwisk, za miesiące kwiecień, maj, czerwiec 2020 r., zatrudnionych na umowę o pracę, umowę o pracę na zastępstwo. We wniosku zamieszczono listę kryteriów, w której wnioskodawca uszczegółowił zakres żądanych informacji poprzez wskazanie, iż chodzi o wydział, referat, stanowisko, kwotę wynagrodzenia brutto, kwotę dodatku stażowego brutto, kwotę dodatku specjalnego brutto, kwotę dodatku funkcyjnego brutto.

Decyzją z dnia 13 lipca 2020 r. znak OK. 1431.181.2020 Prezydent Miasta Olsztyna odmówił udostępnienia wnioskowanej informacji publicznej w żądanym zakresie. W uzasadnieniu swojej decyzji podał, iż w jego ocenie wnioszek nie zasługuje na uwzględnienie, albowiem jest wyrazem nadużycia prawa ze strony wnioskodawcy. Skoro bowiem ustawa o związkach zawodowych zawiera szczególny tryb i zakres uzyskiwania informacji o wynagrodzeniach pracowniczych, to obejście tych ograniczeń poprzez składanie wniosku w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej w sposób oczywisty stanowi nadużycie prawa przez wnioskodawcę. Tym samym stwierdzić należy, że związkowi zawodowym przysługuje prawo dostępu do informacji o wynagrodzeniach pracowniczych wyłącznie w trybie ustawy o związkach zawodowych.

Od przedmiotowej decyzji odwołanie złożyła Komisja Zakładowa Związku Zawodowego Pracowników Administracji Samorządowej Urzędu Miasta Olsztyna. Decyzji organu pierwszej instancji zarzuciła naruszenie norm postępowania tj. art. 7, art. 77 § 1 i art. 107 §3 Kpa, w sposób mający istotny wpływ na wynik sprawy oraz wydanie decyzji z naruszeniem właściwych norm prawa materialnego tj. art. 16 ust 1 w zw. z art. 3 ust 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Komisja wniosła o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji. W uzasadnieniu odwołania wskazano, iż wnioskodawca w pierwszej kolejności wystąpił z wnioskiem w trybie przepisów ustawy o związkach zawodowych, jednak informacja w żądanym zakresie przez organ nie została udzielona. Wobec tego, Związek wystąpił w trybie przepisów ustawy o

dostęp do informacji publicznej co skutkowało również decyzją odmowną z 25 maja 2020 r. Zwrócono też uwagę, iż jednej strony pracodawca- organ nie współdziała w ramach przepisów wynikających z ustawy o związkach zawodowych, z drugiej zaś odmawia informacji publicznej wynikającej z ustawy o dostępie do informacji publicznej. Ponadto organizacja związkowa może wybrać, w jakim trybie żąda udostępnienia informacji. Czy w trybie ustawy o związkach zawodowych, czy w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Rozpatrując sprawę w postępowaniu odwoławczym Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Olsztynie zważyło, co następuje:

Dostęp obywateli do informacji publicznej reguluje ustawa z dnia 6 września 2001 r.

o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz. U. z 2019r., poz. 1429 z zm. - zwana dalej ustawą). Ustawa ta zawiera przepisy, które określają zasady realizacji zapisanego w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP prawa obywatela do uzyskania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcję publiczną. Ustawa z dnia 6 września 2001 r., kompleksowo reguluje zakres podmiotowy, przedmiotowy jej stosowania oraz procedurę dostępu do informacji publicznej wskazując również ograniczenia w jej udostępnianiu.

Pojęcie informacji publicznej ustawodawca określił w art. 1 ust.1 i art. 6 ustawy o dostępie do informacji publicznej. W świetle ustawy informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych, a w szczególności o sprawach wymienionych w art. 6 ustawy. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wskazuje się, iż przy wykładni pojęcia "informacja publiczna" należy kierować się art. 61 Konstytucji RP, w myśl którego prawo do informacji jest publicznym prawem obywatela, realizowanym na zasadach skonkretyzowanych w ustawie. Informacją publiczną jest każda wiadomość wytworzona lub odnoszona do władz publicznych, a także wytworzona lub odnoszona do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej

1 gospodarowania mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa. Informacja publiczna dotyczy sfery faktów. Jest nią treść dokumentów wytworzonych przez organy władzy publicznej, treść wystąpień i ocen przez nie dokonywanych, niezależnie, do jakiego podmiotu są one kierowane i jakiej sprawy dotyczą. Informację publiczną stanowi więc treść wszelkiego rodzaju dokumentów odnoszących się do organu władzy publicznej, związanych z organem bądź w jakikolwiek sposób dotyczących organu, bez względu na to, co jest ich przedmiotem. Są nią zarówno treści dokumentów bezpośrednio wytworzonych przez organ, jak i te, których organ używa przy realizacji przewidzianych prawem zadań a także te, które tylko w części dotyczą organu, nawet gdy nie pochodzą wprost od niego (por: postanowienie NSA z dnia 11 grudnia 2002 r., II SAB 105/02, Lex 137863, wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 czerwca 2007 r., II SAB/Wa 175/06, Lex 340013 oraz wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 marca 2006 r., II SAB/Wa 1/06, Lex 197599).

Biorąc powyższe pod uwagę, w ocenie składu orzekającego Kolegium, bezspornie wnioskowana przez organizację związkową informacja ma charakter informacji publicznej. Dotyczy bowiem co do zasady gospodarowania szeroko rozumianym majątkiem publicznym, a ta kategoria spraw została wymieniona w katalogu zawartym w art. 6 ust. 1 pkt 2 lit f oraz art. 6 ust 1 pkt 5 lit c ustawy o dostępie do informacji publicznej. Pojęcie majątku rozumiane powinno być w sposób szeroki, to jest z uwzględnieniem zarówno aktywów jak i pasywów występujących po stronie danego podmiotu. W tym miejscu należy zwrócić uwagę, iż w stosunku do osób pełniących funkcje publiczne stosuje się w ograniczonym zakresie przepisy pozwalające na wyłączenie jawności informacji ze względu na prywatność osoby fizycznej. Jawne będą zatem wszelkie akty (rozstrzygnięcia) związane z takim osobami dotyczące zmiany ich uposażenia, przyznania premii, nagród czy też dotyczące powierzenia i

warunkach wykonywania funkcji (vide: WSA w Opolu z dnia 4 października 2005 r. sygn. II SA/Op 399/04). Należy również odróżnić ujawnienie indywidualnego wynagrodzenia pracownika a ujawnienie wynagrodzenia na danym stanowisku. Udzielenie informacji o wysokości środków publicznych wydatkowanych na wynagrodzenie określonego pracownika jednostki publicznej, a taka, jak wskazano wyżej, informacja ma charakter informacji publicznej, nie zawsze będzie oznaczało ujawnienie rzeczywiście wypłaconego wynagrodzenia, na które może składać się wiele elementów, jak też mogą być z niego dokonywane potrącenia z różnych tytułów. Podkreślić należy, że o ile ujawnienie wynagrodzenia „zasadniczego” funkcjonariusza nie będzie ograniczone prawem do prywatności to już różnego rodzaju dodatki np. o charakterze pomocy socjalnej mogą być taką ochroną objęte (np. świadczenia związane w chorobą członka rodziny). Potencjalnie ochronie będą podlegać także potrącenia np. z tytułu alimentów. Udzielenie informacji publicznej w postaci danych o wysokości wynagrodzenia osób zatrudnionych w jednostkach finansowanych ze środków publicznych zazwyczaj nie musi się wiązać z koniecznością ingerencji w ich prawnie chronioną sferę prywatności. Dzieje się tak przede wszystkim wówczas, gdy w danym podmiocie na określonym stanowisku zatrudnionych jest kilka osób. Udostępnienie informacji publicznej polega bowiem na ujawnieniu wysokości wynagrodzenia wypłacanego na określonym stanowisku, bez wskazywania danych osobowych konkretnej osoby. Informacją publiczną nie jest bowiem to, jakie wynagrodzenie otrzymuje konkretna osoba, ale kwota wydawana na utrzymanie danego etatu ze środków publicznych. Stanowisko to jest przeważające w orzecnictwie sądowo-administracyjnym (vide wyrok NSA z dnia 18 lutego 2015 r., I OSK 695/14, wyrok NSA z dnia 5 lipca 2017 r. sygn. I OSK 2559/15, wyrok NSA z dnia 18 lutego 2015 r. sygn. I OSK 796/14, wyrok NSA z dnia 30 września 2015 r. sygn. I OSK 1853/14) i popiera je skład orzekający Kolegium.

Nie budzi również wątpliwości, iż stosownie do art. 4 ust 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej Prezydent Miasta Olsztyna jest ustawowo podmiotem obowiązany do udostępnienia informacji publicznej jako podmiot wykonujący zadania publiczne.

Skład orzekający Kolegium nie podzielił stanowiska organu pierwszej instancji co do nadużycia prawa.

Zwrócić również należy uwagę, iż inne są przesłanki oraz zakres podmiotowy i przedmiotowy udostępniania informacji na podstawie art. 28 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 263). Przewidziany w tym przepisie tryb jest niezależny od tego, jaki został zagwarantowany w ustawie regulującej dostęp do informacji publicznej. Stanowi wobec niej *lex specialis* i nie podlega ocenie w ramach dostępu do informacji publicznej. Organizacja pracownicza, jest uprawniona na gruncie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej do żądania od podmiotu zobowiązanego udostępnienia informacji, która ma charakter informacji publicznej. Powyższe uprawnienie jest odrębne i niezależne od uprawnień przysługujących związkowi zawodowemu na gruncie przepisów ustawy o związkach zawodowych (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 9 stycznia 2020 r. sygn. III SAB/GI 292/19 i wyrok WSA w Opolu z dnia 21 grudnia 2018 r. sygn. II SAB/Op 90/18). Podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji na podstawie przepisu art. 28 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych jest wyłącznie pracodawca, a udostępniana przez niego informacja nie jest kwalifikowana jako informacja publiczna i nie musi dotyczyć spraw publicznych.

Jak wskazał WSA w Olsztynie w wyroku z dnia 19 maja 2020 r. (sygn. akt II SA/Ol 169/20) organizacja związkowa ma wybór, w jakim trybie wystąpi o udostępnienie informacji. Posiadanie przez skarżącą statusu związku zawodowego, nie przesądza o wyłączeniu zastosowania przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej.

Nieudostępnienie żądanej informacji naraża organ na zarzut pozostawania w bezczynności.

Z powyższych względów należało uchylić decyzję organu I instancji i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia temu organowi.

Decyzja jest ostateczna w administracyjnym toku instancji.

Od decyzji skarga nie przysługuje. Jednakże strona niezadowolona z treści decyzji może wnieść od niej sprzeciw do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, za pośrednictwem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Olsztynie, ul. Kajki 10/12, 10-547 Olsztyn. Sprzeciw wnosi się w terminie 14 dni od daty doręczenia decyzji. Zgodnie z art. 64b § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r., późn. 2325) - zwanej dalej p.p.s.a., sprzeciw powinien czynić zadość wymaganiom pisma w postępowaniu sądowym, a ponadto zawierać:

- 1) wskazanie zaskarżonej decyzji;
- 2) żądanie jej uchylenia oraz
- 3) oznaczenie organu, który wydał zaskarżoną decyzję.

Wpis stały od sprzeciwu wynosi 100,00 zł.

Stronie może być przyznane prawo pomocy na jej wniosek złożony przed wszczęciem postępowania lub w toku postępowania. Wniosek ten wolny jest od opłat sądowych (art. 243 § 1 p.p.s.a.).

Prawo pomocy obejmuje zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego (art. 244 § 1 p.p.s.a.).

W myśl art. 254 § 1 p.p.s.a. wniosek o przyznanie prawa pomocy oraz wniosek o przyznanie kosztów nieopłaconej pomocy prawnej składa się do właściwego wojewódzkiego sądu administracyjnego. Strona, która nie ma miejsca zamieszkania, pobytu lub siedziby na obszarze właściwości sądu, o którym mowa w § 1, może złożyć wniosek w innym wojewódzkim sądzie administracyjnym. Wniosek ten przesyła się niezwłocznie do sądu właściwego (§2).



Przewodniczący: -
Członkowie: -
-

Otrzymują:

1. Związek Zawodowy Pracowników Administracji Samorządowej

Urzędu Miasta Olsztyna

Pl. Jana Pawła II 1, 10-101 Olsztyn;

2. Prezydent Miasta Olsztyna (z aktami sprawy).