

Angiela 31.08.2020.
Jana.

PREZYDENT OLSZTYNA
Plac Jana Pawła II nr 1
10-101 Olsztyn

Olsztyn, dnia 31 sierpnia 2020r.

Znak sprawy: OK.1431.69.2020

DECYZJA

Na podstawie art. 16 ust. 1 w związku z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tj. z dnia 5 lipca 2019 r. Dz. U. z 2019 r. poz. 1429) w zw. z art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tj. z dnia 20 grudnia 2019 r. Dz. U. z 2020 r. poz. 256), po ponownym rozpatrzeniu Państwa wniosku o udostępnienie informacji dotyczących 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 do wniosku schematem, a także po zapoznaniu się z decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Olsztynie z dnia 24 lipca 2020 r., znak sprawy SKO.54.23.2020

o d m a w i a m u d o s t ę p n i e n i a i n f o r m a c j i p u b l i c z n e j .

UZASADNIENIE

Wnioskiem z dnia 11 marca 2020 r. Wnioskodawca zwrócił się do Urzędu Miasta Olsztyna o udostępnienie informacji publicznej na temat wynagrodzeń każdego z pracowników zatrudnionych w Urzędzie Miasta Olsztyna według stanu na dzień 31 grudnia 2019 r. we wszystkich komórkach organizacyjnych. We wniosku zamieszczono tabelę, w której Wnioskodawca uszczegółowił zakres żądanych informacji poprzez wskazanie, iż chodzi o wynagrodzenie zasadnicze według kategorii zaszeregowania, dodatek stażowy, dodatek funkcyjny, dodatek specjalny (wszystkie ww. kwoty brutto) oraz informację dotyczącą uzasadnienia przyznania dodatku specjalnego (w tym zakresie wnioskodawca cofnął wniosek). Decyzją z dnia 25 maja 2020 r. Prezydent Olsztyna odmówił udostępnienia informacji publicznej. Od decyzji tej odwołanie wniósł wnioskodawca – Związek Zawodowy Pracowników Administracji Samorządowej przy Urzędzie Miasta w Olsztynie. Następnie, decyzją z dnia 24 lipca 2020 r., znak sprawy SKO.54.23.2020, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Olsztynie, uchyliło w całości decyzję Prezydenta Olsztyna i przekazało sprawę organowi pierwszej instancji

do ponownego rozpatrzenia.

W przekonaniu organu w przedmiotowej sprawie należało odmówić wnioskodawcy udostępnienia żądanej informacji publicznej, w związku z brakiem szczególnego interesu społecznego w jej uzyskaniu, a także z uwagi na fakt, iż wniosek z dnia 11 marca 2020 r. jest przejawem tzw. nadużycia prawa do informacji publicznej.

Przede wszystkim, przedmiotowy wniosek dotyczy informacji publicznej przetworzonej, czyli informacji obejmującej dane publiczne, które wymagają dokonania zestawień, analiz oraz połączone są z zaangażowaniem w ich pozyskanie środków osobowych organu innych niż wykorzystywane w bieżącej działalności. W orzecznictwie podkreśla się, że nawet suma prostych informacji, w zależności od wiążącej się z ich pozyskaniem wysokości nakładów, jakie musi ponieść organ, czasochłonności, liczby zaangażowanych pracowników, może być traktowana jako informacja przetworzona (tak Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 18 maja 2020 r., sygn. akt I OSK 4369/18). Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tj. z dnia 5 lipca 2019 r. Dz. U. z 2019 r. poz. 1429), zwanej w dalszej treści „UDIP”, uznanie określonej informacji za informację przetworzoną wiąże się z koniecznością uznania dostępu do takiej informacji za szczególnie istotne dla interesu publicznego. Co istotne, dostęp do informacji publicznej nie jest bezwzględny, dlatego też przetworzenie informacji, bez wykazania szczególnie istotnego interesu publicznego w jej uzyskaniu, może stanowić barierę w uzyskaniu do dostępu do informacji publicznej (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 maja 2020 r., sygn. akt I OSK 1239/19).

Według stanu na dzień 31 grudnia 2019 r. w Urzędzie Miasta Olsztyna było zatrudnionych 640 pracowników. W celu udzielenia odpowiedzi na wniosek Prezydent Olsztyna musiałby dokonać szczegółowej analizy szeregu dokumentów znajdujących się w systemach teleinformatycznych Urzędu Miasta, jak również w aktach osobowych pracowników. W szczególności należałoby najpierw zwrócić się do wszystkich referatów o wydanie schematów organizacyjnych wszystkich komórek organizacyjnych, przypisać każdego pracownika do odpowiedniego referatu, sprawdzić wysokość dodatku stażowego w służącym do tego oprogramowaniu, a także zweryfikować wysokość dodatku specjalnego w aktach osobowych wszystkich pracowników. W tym kontekście należy zgodzić się ze stanowiskiem wyrażonym przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 1 lutego 2017 r., sygn. akt I OSK 1082/15, zgodnie z którym sam fakt umieszczenia danych w zbiorach elektronicznych nie oznacza, że uzyskanie tych danych następuje w sposób prosty.

Choć wnioskodawca występujący z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej nie musi wskazywać powodów, dla których spełnienie jego żądania będzie szczególnie istotne dla

interesu publicznego, to organ, kwalifikując żadaną informację jako przetworzoną, powinien powiadomić o swojej ocenie wnioskodawcę, aby ten mógł wykazać, że zachodzi przesłanka warunkująca uzyskanie informacji przetworzonej (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 kwietnia 2020 r., sygn. akt I OSK 2937/18). W związku z uznaniem żądanej informacji za informację przetworzoną, organ, pismem z dnia 24 marca 2020 r., zwrócił się do Wnioskodawcy, aby ten wykazał, że uzyskanie informacji jest szczególnie istotne dla interesu społecznego, lecz nie spotkało się to z adekwatną reakcją ze strony Wnioskodawcy. Dodatkowym pismem organ ponownie wskazał wnioskodawcy na możliwość zajęcia stanowiska w sprawie wykazania szczególnego wpływu informacji dla interesu społecznego. W odpowiedzi Związek zawodowy powołał się na umożliwienie każdemu obywatelowi realnego udziału w życiu publicznym poprzez społeczną kontrolę wydatkowania środków pieniężnych, gdyż żądane informacje związane są z gospodarowaniem mieniem komunalnym, a nadto uzyskanie danych umożliwi wszystkim pracownikom urzędu wykorzystanie ich do poprawy dysponowania środkami publicznymi i funkcjonowania jednostki samorządu terytorialnego.

W opinii organu samo tylko funkcjonowanie przez wnioskodawcę jako związek zawodowy i wykonywanie przypisanych mu funkcji w zakresie reprezentowania indywidualnych interesów jego członków i osób przez niego reprezentowanych, jak również w zakresie reprezentowania zbiorowych interesów wszystkich pracowników nie jest wystarczające do uznania, że wnioskowana informacja służy celowi ochrony interesu publicznego.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (tj. z dnia 17 stycznia 2019 r. Dz. U. z 2019 r. poz. 263), zwaną w dalszej treści „UZZ”, na wniosek zakładowej organizacji związkowej pracodawca jest obowiązany udzielić informacji niezbędnych do prowadzenia działalności związkowej, w szczególności informacji dotyczących warunków pracy i zasad wynagradzania, działalności i sytuacji ekonomicznej pracodawcy związanych z zatrudnieniem oraz przewidywanych w tym zakresie zmian, stanu, struktury i przewidywanych zmian zatrudnienia oraz działań mających na celu utrzymanie poziomu zatrudnienia, a także działań które mogą powodować istotne zmiany w organizacji pracy lub podstawach zatrudnienia. Prawodawca wyraźnie przewidział więc uprawnienie związków zawodowych do uzyskania informacji na temat wynagrodzeń w UZZ. Co szczególnie istotne, owo uprawnienie dotyczy jedynie zasad wynagradzania, nie zaś szczegółowych informacji dotyczącej wynagrodzeń. W ocenie Prezydenta art. 28 ust. 1 stanowi *lex specialis* w stosunku do uregulowań ustawy o dostępie do informacji publicznej. Ponadto, zgodnie z treścią art. 1 ust. 2 UDIP przepisy tej ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi. Na kanwie tego przepisu Naczelny Sąd

Administracyjny w wyroku z dnia 28 kwietnia 2020 r., sygn. akt I OSK 563/19, zważył, iż istnienie innych zasad czy trybu udzielania informacji publicznych wyłącza zastosowanie UDIP a wszędzie tam, gdzie konkretne sprawy dotyczące zasad i trybu dostępu do informacji będącej informacją publiczną uregulowane są inaczej w UDIP, a inaczej w ustawie szczególnej dotyczącej udostępniania informacji i stosowania obu tych ustaw nie da się pogodzić, pierwszeństwo mają przepisy ustawy szczególnej. Przepisów UDIP nie stosuje się, jeżeli informacja publiczna dostępna jest dla osoby zainteresowanej w innym trybie, określonym przepisami szczególnymi (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 czerwca 2018 r., sygn. I OSK 81/18). W przypadku, gdy inna ustawa zawiera w sobie unormowania dotyczące dostępu do spornych informacji, to nie zachodzi możliwość stosowania UDIP w celu obejścia tej innej regulacji (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 maja 2017 r., sygn. akt II SAB/Wa 163/17).

W ocenie Prezydenta Olsztyna, przedmiotowy wniosek stanowi w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych nadużycie prawa do informacji publicznej z uwagi na próbę obejścia reżimu udzielania informacji wprowadzonego przez UZZ.

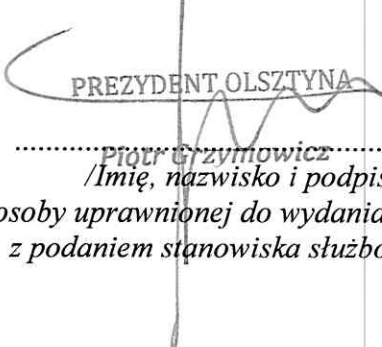
Ponadto przyjęcie w ustawie o związkach zawodowych ustalonego zakresu informacji w zakresie odnoszącym się do wynagrodzeń pracowników urzędu, w którym związek zawodowy prowadzi działalność świadczy o tym, iż prawodawca uznał, iż interes społeczny jest wystarczająco realizowany przez taki właśnie, ograniczony dostęp. Oznacza to, że bardziej szczegółowe informacje wynagrodzeniowe, których domaga się organizacja związkowa nie zostały uznane przez samego prawodawcę za szczególnie istotne dla interesu społecznego (organizacji związkowej, członków tej organizacji, jak również interesów zbiorowych pozostałych pracowników urzędu). W przeciwieństwie do organizacji związkowej dostęp do informacji publicznej w zakresie wynagrodzeń w przypadku złożenia go przez poszczególnych pracowników urzędu wynika wyłącznie z ustawy o dostępie do informacji publicznej. Gdyby taki wniosek złożył pracownik urzędu organ musiałby przeanalizować czy występuje szczególna istotność dla interesu publicznego w uzyskaniu informacji przez taki podmiot. Jednak analiza taka pozostaje poza rozważaniami przedmiotowego przypadku. Powoływanie się przez organizację związkową na szczególną istotność informacji dla interesu publicznego poprzez wskazanie, że jest ona taką dla poszczególnych pracowników urzędu jest argumentem chybionym. Podkreślić należy, że sam związek wskazuje na ograniczony krąg osób, w interesie których działa, a więc udzielenie informacji może stać się potencjalnie istotne dla tego ograniczonego kręgu, a nie dla interesu społecznego. Podane przez związek argumenty odnoszące się do poprawy dysponowania środkami publicznymi również nie są prawidłowo

przywołane. Sposób dysponowania tymi środkami jest jawny i dane takie w zakresie, w jakim nie są danymi przetworzonymi pozostają powszechnie dostępne. Zapewnienie pełnego i powszechnego dostępu do danych nieprzetworzonych jest więc zasadniczo wystarczające do zabezpieczenia interesu publicznego. Natomiast w przypadku danych uszczegóławianych, przetwarzanych, wskazać należy, iż stosowne przepisy ustaw regulują kwestię kontroli wydatkowania tych środków i uprawnione do tego organy, jak również środki prawne przysługujące tym podmiotom w przypadku kwestionowania poprawności dokonywania dysponowania majątkiem publicznym. Stąd ustawowa konieczność ograniczenia dostępu do informacji przetworzonej wyłącznie do wskazanego kręgu sytuacji. Biorąc pod uwagę zakres żądanej informacji, ustawowe cele i zadania związku zawodowego, nie sposób uznać, że zachodzą przesłanki uzasadniające powstanie obowiązku udzielenia mu informacji przetworzonej.

W związku z powyższym, należało wydać decyzję odmawiającą udzielenia informacji publicznej.

POUCZENIE

Od niniejszej decyzji stronie służy odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Olsztynie za pośrednictwem Prezydenta Olsztyna w terminie czternastu dni od dnia jej doręczenia.


PREZYDENT OLSZTYNA
.....
Piotr Grzymowicz
/Imię, nazwisko i podpis
osoby uprawnionej do wydania decyzji
z podaniem stanowiska służbowego/

Otrzymują:

1. Komisja Zakładowa Związku Zawodowego Pracowników Administracji Samorządowej Urzędu Miasta w Olsztynie /wnioskodawca/
2. a/a

