

Wpłynęło dnia 11.09.2020.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze  
w Olsztynie  
za pośrednictwem Prezydenta Olsztyna

Wnioskodawca

Związek Zawodowy Pracowników  
Administracji Samorządowej przy Urzędzie  
Miasta w Olsztynie

### ODWOŁANIE

od decyzji Prezydenta Olsztyna nr OK.1431.69.2020 z dnia 31.08.2020 /doręczonej 31.08.2020/ odmawiające udzielenia informacji publicznej, dotyczącej podania wynagrodzeń każdego z pracowników -bez podania imion i nazwisk- zatrudnionych w Urzędzie Miasta Olsztyna wg stanu na dzień 31 grudnia 2019 r. We wszystkich komórkach organizacyjnych . Do wniosku dołączono tabelę, w której uszczegółowiono zakres żądanej informacji poprzez wskazanie, iż chodzi o wynagrodzenie zasadnicze wg kategorii zaszeregowania, dodatek stażowy, dodatek funkcyjny, dodatek specjalny / wszystkie wg kwoty brutto/.

Zaskarżonej decyzji się zarzuca naruszenie norm postępowania, tj. art. 7, art. 77 par. 1 i art. 107 par. 3 kpa, w sposób mający istotny wpływ na wynik sprawy oraz wydanie decyzji z naruszeniem właściwych norm prawa materialnego tj art. 16 par. 1 w związku z art. 3 ust 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej (t.j. DZ.U z 2019r. poz 1429 ze zm.).

Związek wnosi o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości oraz w związku z istotnymi brakami przeprowadzonego postępowania o przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji.

### UZASADNIENIE

Wnioskodawca na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej zwanej dalej u.d.i.p., w dn. 11 marca 2020 r. wniósł 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 schematem. Żądane dane dotyczyły wynagrodzenia zasadniczego wg kategorii zaszeregowania, dodatku stażowego, dodatku funkcyjnego, dodatku specjalnego /wszystkie wg kwoty brutto/ z rozbiciem na poszczególne wydziały i referaty w tychże wydziałach.

Adresat wystąpił do wnioskodawcy z wezwaniem o uzasadnienie wniosku traktując wnioskowane dane jako informację przetworzoną. Związek natomiast stał na stanowisku, że żądana informacja jest informacją prostą, co wyłuszczył w odpowiedzi z dn. 8 kwietnia br. W dn. 25 maja 2020 r. Organ wydał decyzję, w której odmówił udostępnienia informacji publicznej. Na powyższe, w dn. 12 czerwca 2020 r. organizacja związkowa złożyła odwołanie od przedmiotowej decyzji. W dn. 24 lipca br. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Olsztynie uchyliło w całości decyzję tegoż organu (SKO. 54.23.2020) i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia. W dn. 31 sierpnia br. Organ ponownie wydał decyzję odmowną (OK.1431.69.2020). Jako podstawę odmowy udzielenia informacji wskazał art. 3 ust. 1 pkt u.d.i.p., tj. uznanie żądanej informacji jako informacji przetworzonej, a w związku z tym brak szczególnie istotnego interesu publicznego. W podsumowaniu tejże decyzji pouczył również o przepisach prawnych regulujących kwestie kontroli wydatkowania środków publicznych oraz uprawnionych do tego organach.

W decyzji odmownej Organ zarzuca również wnioskodawcy, że wniosek organizacji związkowej z dnia 11 marca 2020 r. jest przejawem nadużycia prawa dostępu do informacji publicznej.

W odniesieniu do wyводу Adresata dotyczącego "szeregu działań jakie musi poczynić w celu przygotowania informacji w żądanym zakresie, a mianowicie szczegółowej analizy szeregu dokumentów znajdujących się w systemach teleinformatycznych Urzędu Miasta, jak również aktach osobowych pracowników, gdzie w szczególności należałoby zwrócić się do wszystkich referatów o wydanie schematów organizacyjnych, przypisać każdego pracownika do odpowiedniego referatu czy sprawdzić wysokość dodatku stażowego w służącym do tego oprogramowaniu, a także zweryfikować wysokość dodatku specjalnego w aktach osobowych pracownika" Organ mija się z prawdą. W załączeniu jako dowód przedstawiamy komputerowy wydruk miesięczny (załącznik nr 1), który w ciągu kilku minut może otrzymać każdy z pracowników urzędu z wyszczególnionymi wszystkimi składnikami wynagrodzenia. Należy też dodać, że system płacowo-kadrowy urzędu pozwala na przygotowanie pełnej listy płac z wypłatami podstawowymi i dodatkowymi. Daje możliwość przygotowania zestawień wg wybranych parametrów. Związek zwraca ponadto uwagę, że schemat organizacyjny urzędu wraz z przypisanymi komórkami i liczbami etatów tworzony jest w Wydziale Organizacji i Kadr i znajduje się dodatkowo na internetowej stronie urzędu, w załączeniu zarządzenie Prezydenta Olsztyna nr 493 wraz z zasadami opracowywania projektów regulaminu oraz zarządzenie nr 279 w sprawie wprowadzenia regulaminu jednego

z wydziałów ( załącznik nr 2 ). Należy dodać, że w treści regulaminu organizacyjnego wydziału opisywana jest jego struktura wraz z symbolami, gdzie np. PL, GGN oznacza wydziały, kolejna liczba rzymska np. II i III oznacza referat w wydziale, natomiast litery A,B, C ... oznaczają stanowiska pracy ( w załączeniu wydrukowany ze strony BIP UM Olsztyna schemat organizacyjny wydziału Podatków i Opłat oraz struktury organizacyjne Wydziału Podatków i Opłat, Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami) (załącznik nr 3). Przyporządkowane skróty powielone są w zakresie obowiązków każdego pracownika i znajdują się w jego aktach osobowych, w załączeniu aneksy do zakresu obowiązków inspektora ze wspomnianych wydziałów ( załącznik nr 4). Zwrócić należy uwagę, że wszelkie informacje o zarządzeniach Prezydenta Olsztyna w zakresie regulaminu organizacyjnego w urzędzie opracowują i umieszczają wyznaczeni pracownicy wspomnianego wydziału. W związku z czym posiadają nieograniczony dostęp do informacji żądanych m.in. przez wnioskodawcę (w załączeniu regulamin organizacyjny wydziału- zał. nr 5) .

Chybiony jest więc argument dotyczący ogromu pracy związanej z gromadzeniem i analizą informacji, w tym sięganiem po informację do poszczególnych referatów i angażowaniem ich pracowników.

Kolejnym dokumentem może być książka telefoniczna znajdująca się na stronie internetowej urzędu , w której poza imieniem i nazwiskiem wskazany jest również wydział i referat, w którym wybrana osoba pracuje łącznie z nr pokoju ( załącznik nr 6).

W tym miejscu wnioskodawca posłuży się odpowiedzią Dyrektor Wydziału Organizacji i Kadr na zapytanie w sprawie udostępnienia informacji publicznej. W treści pisma wskazuje się pytającemu, że wszystkie informacje dotyczące organizacji Urzędu Miasta Olsztyna wraz z komórkami i etatami znajdują się pod adresem Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Miasta Olsztyna skrót BIP. (załącznik nr 7).

A jednocześnie w decyzji odmownej Organ sugeruje, że pracownik Wydziału OK, który na co dzień zajmuje się zagadnieniami kadrowymi, w celu zebrania wnioskowanych danych musiałby dokonać "szczegółowej analizy szeregu dokumentów" i miałby problem z pozyskaniem powyższych informacji.

Uzasadnieniem polemiki jest wyrok WSA w Warszawie (VIII SA/Wa 1072/11 z dn. 11.01.2012, że takie czynności organu jak selekcja dokumentów, ich analiza pod względem treści są zwykłymi czynnościami. W wyniku stosowania tych czynności nie powstaje bowiem żadna nowa informacja. O jej przetworzeniu nie stanowi też sięganie do materiałów źródłowych. Także czasochłonność oraz trudności organizacyjno-techniczne jakie wiążą się z przygotowaniem informacji publicznej, nie mogą zwalniać zobowiązanego podmiotu z tego

obowiązku, a tym samym kwestie te nie mogą ograniczać prawa do uzyskania informacji publicznej.

Natomiast zgodnie z wyrokiem WSA z Wrocławia z 29.05.2020 r. IVSA/WR518/19 przy kwalifikacji żądanej informacji publicznej jako informacji przetworzonej organ jest zobligowany do wskazania szczegółowej identyfikacji czynności co do ilości i zakresu, które musi podjąć w celu wytworzenia danej informacji przetworzonej, zazwyczaj chodzi o te czynności, których celem jest wyodrębnienie określonych informacji prostych (dokumentów) ze zbioru informacji znajdujących się w posiadaniu podmiotu zobowiązanego i przygotowaniu ich do udostępnienia. Ponadto odmawiając takiej informacji zobligowany jest do wykazania zakresu nakładów jakie musi ponieść, ich czasochłonności, liczby zaangażowanych pracowników czy też innego rodzaju okoliczności mogących zakłócić normalny tok działania i utrudnić wykonanie przypisanych mu zadań. Natomiast w decyzji odmownej Organ nie dopełnił nałożonego obowiązku, o którym mowa wyżej, a uwzględniając wyjaśnienia wnioskodawcy i dołączone dokumenty należy stwierdzić, że jest to informacja prosta.

Związek chciałby się odnieść do zarzutu adresata dotyczącego nadużycia prawa do informacji publicznej, w tym próbę obejścia reżimu udzielania informacji wprowadzonego przez ustawę o związkach zawodowych. W naszej ocenie wywód Organu oparty jest na błędnych przesłankach. Organizacja związkowa jest uprawniona na gruncie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej do żądania od podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji, która ma charakter informacji publicznej (WSA w Opolu IISAB/Op. 90/18, WSA w Łodzi IISA/Łd 310/19 oraz IISA/Ol 169/20). Oznacza to, że organizacja ma wybór w jakim trybie występuje o udostępnienie informacji. Posiadanie przez wnioskodawcę statusu związku zawodowego nie przesądza więc o wyłączeniu z zastosowania przepisów o dostępie do informacji publicznej. Znamienne jest przy tym, że każde wystąpienie Związku o dostęp do informacji publicznej traktowane jest jako nadużycie. Przykładem jest sprawa zakończona decyzją SKO z dn. 28.08.2020 r.

Związek zwraca również uwagę na nierówne traktowanie podmiotu w kontekście decyzji odmownej, w której Organ wprost podnosi, że "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 rozważaniem przedmiotowego przypadku". Zdaniem związku takie stwierdzenie narusza jego prawo podmiotowe do informacji, przyznane przez art. 61 Konstytucji RP. Tym samym Organ sam

stwierdza, że nie miał zamiaru udzielić wnioskowanej informacji, jak również nie był zainteresowany argumentami wnioskodawcy.

Decyzja odmowna Organu z dn. 31 sierpnia 2020 r. poprzedzona była pismem Sekretarza Miasta, który zwrócił się do wnioskodawcy o ewentualne wskazanie w jakim zakresie dostęp do informacji żądanej jest szczególnie istotny dla interesu publicznego (zał. nr 8). Pomimo, iż Wnioskodawca stoi na stanowisku, że żądana informacja nie jest przetworzoną, z uwagi na treść uzasadnienia decyzji SKO, wskazał Organowi ważny interes publiczny (zał. nr 9).

Uzasadnienie nie zostało uwzględnione. W decyzji Adresat domniemywa, że żądana informacja będzie służyła ograniczonej grupie osób. Wskazuje przy tym na interes członków związku i osób przez niego reprezentowanych, sugerując wręcz ich partykularne interesy, które nie mają wspólnego mianownika z interesem społecznym. W przekonaniu organizacji związkowej Organ nie przedstawił żadnego istotnego dowodu na poparcie swojej tezy. Liczebność podmiotu składającego wniosek, o której wspomina, nie ma wpływu na ocenę istotnego interesu publicznego. Można zadać pytanie: jaką liczbę potencjalnych odbiorców musi wskazać wnioskodawca aby zadowolić organ. Przykładem niech będzie rejestr wniosków o udostępnienie informacji publicznej znajdujący się na stronie internetowej urzędu i występujące tam podmioty (przykładowe zapytanie - zał. nr 10). Należy podkreślić, że wbrew ocenie Organu żądana informacja dostępna będzie nie tylko obywatelom Olsztyna, czy jak sugeruje wyłącznie pracownikom, ale wszystkim którzy poprzez odwiedzanie stron bip-u wyrażają zainteresowanie działaniem władz samorządu i niejako dokonują jego oceny. Tak więc liczba potencjalnych odbiorców informacji jest nieograniczona.

A zatem, rodzi się następne pytanie: czy ujawnienie wysokości wynagrodzenia, a więc wysokość kwoty wydatkowanej ze środków publicznych na utrzymanie danego etatu leży w interesie publicznym? W ocenie wnioskodawcy tak, ponieważ istotne jest przede wszystkim to, co dana informacja zawiera, a więc, czy dotyczy sprawy publicznej, czego dowodem jest szeroka linia orzecznictwa, w tym wyrok WSA w Łodzi IISAB/Łd 52/19, WSA w Gdańsku IISAB/Gd59/19. Ponadto celem prawa do informacji jest zapewnienie jawności życia publicznego, przejrzystości działań organów państwa i innych instytucji wykonujących zadania publiczne, a w konsekwencji zapewnienie możliwości wpływania obywateli na postępowanie władz publicznych poprzez kontrolę tych działań. Za sprawę szczególnie istotną dla interesu publicznego należy uznać kontrolę jak gospodaruje się wspólnym majątkiem. (NSA I OSK 1505/11, NSA I OSK 787/10. Idąc dalej, czy daje to w konsekwencji możliwość ochrony interesu publicznego lub usprawnienia funkcjonowania władz i ich przedstawicieli? Jak najbardziej tak, przykładem przełożenia kontroli opinii

publicznej nad działalnością organów, jest ocena dokonana przez obywateli przy wyborach, w tym przypadku, w wyborach samorządowych.

Reasumując "decyzja odmowna, wydana na podstawie art. 16 ust. 1 u.d.i.p , musi wyjaśniać przyczyny odmowy nie pozostawiając wątpliwości co do prawidłowości i zasadności rozstrzygnięcia" NSA IOSK 2407/12, WSA w Warszawie VIII SA/Wa550/13, WSA we Wrocławiu IV SAB/40/50.

Na zakończenie organizacja związkowa odniesie się do pouczenia wnioskującego odnośnie kontroli wydatkowanych środków i uprawnionych do tego organów. O powyższym Adresat wspomina w przedostatnim akapicie uzasadnienia. Związek zawodowy zgadza się z tą argumentacją co do m.in kontroli jednostek samorządu terytorialnego, przez uprawnione jednostki, w zakresie spraw finansowych i jej gospodarki. Organy te jednak nie kontrolują kwot wydatkowanych na utrzymanie danego etatu ze środków publicznych, a z takim żądaniem wystąpił Związek (WSA w Gdańsku II SAB/gD59/19, WSA w Warszawie IISAB/Wa349/16).

Mając powyższe na względzie, odwołanie od decyzji jest uzasadnione.

Olsztyn, 2020-09-11

KOMISJA ZAKŁADOWA

Załączniki - 10

