

**5.****Informacje dotyczące wynagrodzenia pracownika jako informacja publiczna**

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego  
z dnia 24 lutego 2022 r.  
III OSK 4964/21

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Sędzia NSA Tamara Dzielakowska  
Sędzia NSA Zbigniew Ślusarczyk (spr.)  
Sędzia del. NSA Grzegorz Jankowski

po rozpoznaniu w dniu 24 lutego 2022 r. na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej Związku Zawodowego Pracowników [...] w O. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 11 lutego 2021 r. sygn. akt II SA/OI 938/20 w sprawie ze skargi Związku Zawodowego Pracowników [...] w O. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w O. z dnia [...] października 2020 r. nr [...] w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej

- 1. uchyla zaskarżony wyrok, zaskarżoną decyzję oraz utrzymaną nią w mocy decyzję Prezydenta O. z [...] sierpnia 2020 r. znak [...],**
- 2. zasądza od Samorządowego Kolegium Odwoławczego w O. na rzecz Związku Zawodowego Pracowników [...] w O. kwotę 777 (siedemset siedemdziesiąt siedem) zł tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego**

**Uzasadnienie**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie wyrokiem z 11 lutego 2021 r. sygn. akt II SA/OI 938/20, na podstawie art. 151 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami

administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.) zwanej dalej "PostAdmU" oddalił skargę Związku Zawodowego Pracowników (...) w O. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w O. z (...) października 2020 r. Nr (...) w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej.

Wyrok został wydany w następującym stanie faktycznym i prawnym sprawy.

Pismem z (...) marca 2020 r. Związek Zawodowy Pracowników (...), zwany dalej "Związkiem Zawodowym", na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2019 r. poz. 1429), zwanej dalej "DostInfPubU", zwrócił się do Urzędu Miasta O. o udostępnienie informacji dotyczącej każdego z pracowników zatrudnionych w Urzędzie Miasta O. według stanu na 31 grudnia 2019 r. we wszystkich komórkach organizacyjnych Urzędu Miasta, zgodnie z przedstawioną tabelą zawierającą: nazwę wydziału/biura, nazwę referatu lub samodzielnego stanowiska, stanowisko (dyrektor, z-ca dyrektora, kierownik, główny specjalista, inspektor, podinspektor, referent, inne), wynagrodzenie zasadnicze miesięczne według kategorii zaszeregowania (brutto), dodatek stażowy (brutto), dodatek funkcyjny (brutto), dodatek specjalny (brutto), uzasadnienie przyznania dodatku specjalnego.

W odpowiedzi na powyższe, pismem z 24 marca 2020 r. Prezydent O. wezwał wnioskodawcę do wskazania, iż uzyskanie informacji przetworzonej jest szczególnie istotne dla interesu społecznego.

Pismem z 8 kwietnia 2020 r. Związek Zawodowy wskazał, że wnioskowana informacja nie jest informacją przetworzoną. Czynności, które muszą zostać podjęte w celu realizacji wniosku, są prostymi czynnościami kancelaryjno-biuroowymi o charakterze technicznym, polegającymi na odszukaniu dokumentów będących w dyspozycji organu i spisaniu danych objętych wnioskiem. Związek nie wnosi o ujawnienie danych osobowych pracowników. Wnioskodawca zmodyfikował jednocześnie wniosek i odstąpił od wymogu podania "uzasadnienia przyznania dodatku specjalnego".

Decyzją z (...) maja 2020 r., znak (...), Prezydent O. odmówił udostępnienia wnioskowanej informacji publicznej. W uzasadnieniu

decyzji wskazał, że wniosek dotyczy informacji publicznej przetworzonej. Informacje dotyczą ok. 640 pracowników urzędu. W ocenie organu, nie zachodzi przesłanka szczególnego uzasadnienia interesu publicznego. Uzyskanie informacji ma służyć ograniczonemu kręgowi podmiotów (członkowie związku zawodowego), w celu wykorzystania jako instrumentu załatwienia potrzeb indywidualnych.

Po rozpatrzeniu odwołania Związku Zawodowego od powyższej decyzji, decyzją z (...) lipca 2020 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w O. uchyliło w całości decyzję będącą przedmiotem odwołania i przekazało sprawę organowi pierwszej instancji do ponownego rozpatrzenia. W uzasadnieniu decyzji wskazało, że organ pierwszej instancji zbyt lakonicznie odniósł się do kwestii istnienia lub nieistnienia szczególnie istotnego interesu publicznego, przemawiającego za udostępnieniem żądanej informacji. Prezydent O. zobowiązany był wykazać, czy Związek Zawodowy ma możliwość sygnalizowania nieprawidłowości w funkcjonowaniu organu, a przez to wpływania na ich wyeliminowanie.

Ponownie rozpoznając sprawę, decyzją z (...) sierpnia 2020 r., Prezydent O. ponownie odmówił udostępnienia informacji publicznej. Wskazał na brak szczególnego interesu publicznego w jej uzyskaniu, a także na fakt, że wniosek jest przejawem nadużycia prawa do informacji publicznej.

Po rozpatrzeniu odwołania Związku Zawodowego, decyzją z (...) października 2020 r. Nr (...), Samorządowe Kolegium Odwoławcze w O. utrzymało decyzję Prezydenta Olsztyna w mocy w całości. W uzasadnieniu decyzji uznało, że żądana informacja ma charakter informacji przetworzonej. Jej uzyskanie w formie tabelarycznej wymagałoby dodatkowych czynności technicznych, aby przygotować wydruk techniczny żądanej treści. W konsekwencji uzyskanie wnioskowanych informacji wymagałoby wytworzenia nowej jakościowo informacji, nieistniejącej dotychczas w żądanej treści i postaci. Zdaniem organu drugiej instancji, Związek Zawodowy nie wskazał motywów, jakimi się kierował występując o udostępnienie żądanych informacji, ani jak je zamierza realnie wykorzystać dla ochrony interesu publicznego lub poprawy funkcjonowania organu. Nie wskazał, w jaki spo-

sób informacja wpłynie na bardziej sprawiedliwy podział środków finansowych między pracownikami organu. Jednocześnie w ocenie organu wnioskodawca nie nadużył prawa dostępu do informacji publicznej. Powołany przez organ pierwszej instancji art. 28 ustawy z 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych jest *lex specialis* względem przepisów DostInfPubU i nie ma zastosowania w niniejszej sprawie.

Pismem z 4 grudnia 2020 r. Związek Zawodowy wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie skargę na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w O. z (...) października 2020 r. Nr (...), domagając się uchylecia tej decyzji oraz decyzji organu pierwszej instancji. Zarzucił, że przedmiotem żądania była informacja tzw. prosta, istniejąca w dniu złożenia wniosku.

W odpowiedzi na skargę Samorządowe Kolegium Odwoławcze w O. wniosło o jej oddalenie, podtrzymując swoje stanowisko.

W uzasadnieniu wyroku oddalającego skargę Sąd pierwszej instancji uznał, że zaskarżona decyzja SKO w O. oraz decyzja ją poprzedzająca nie naruszają prawa. Żądaną informację zakwalifikował jako informację przetworzoną. Informacje w formie tabelarycznej, dotyczące nazwy wydziału/biura, nazwy referatu lub samodzielnego stanowiska, stanowiska (dyrektor, z-ca dyrektora, kierownik, główny specjalista, inspektor, podinspektor, referent, inne), wynagrodzenia zasadniczego miesięcznego według kategorii zaszeregowania (brutto), dodatku stażowego (brutto), dodatku funkcyjnego (brutto), dodatku specjalnego (brutto) nie istnieją i trzeba je dopiero wytworzyć, co wymaga nakładów i środków. Ich przygotowanie wymagałoby zwrócenia się do wszystkich referatów o wydanie schematów organizacyjnych wszystkich komórek organizacyjnych, przypisania każdego pracownika do odpowiedniej komórki lub stanowiska, sprawdzenia wysokości dodatku stażowego w specjalnym oprogramowaniu oraz weryfikacji dodatku specjalnego w aktach osobowych. Sąd ten stwierdził, że również suma informacji prostych, w zależności od wiążącej się z ich pozyskaniem wielkości nakładów jakie musi ponieść organ, czasochłonności i liczby zaangażowanych pracowników, może być traktowana jako informacja przetworzona.

Sąd pierwszej instancji wskazał także, że Związek Zawodowy nie

wykazał, iż uzyskanie żądanej informacji jest szczególnie istotne dla interesu publicznego. Podane przez Związek Zawodowy argumenty, iż uzyskana informacja umożliwi każdemu obywatelowi realny udział w życiu publicznym, przez społeczną kontrolę środków pieniężnych, są bardzo ogólne. Skarżący nie wykazał, że z uzyskanej informacji uczyni użytek dla dobra ogółu w sposób przeważający nad kosztami wytworzenia tej informacji. Wskazane okoliczności, zdaniem Sądu pierwszej instancji, świadczą co najwyżej o istnieniu interesu publicznego, a nie szczególnie istotnego interesu publicznego. Wobec powyższego nie doszło do spełnienia warunku uzyskania informacji przetworzonej z art. 3 ust. 1 pkt 1 DostInfPubU

Skargę kasacyjną złożył Związek Zawodowy Pracowników (...) w O., zaskarżając powyższy wyrok w całości. Zarzucił naruszenie przepisów postępowania mogące mieć istotny wpływ na wynik sprawy, tj.:

1. art. 3 § 1 PostAdmU w zw. z art. 145 § 1 pkt 1 lit. c). PostAdmU oraz art. 135 PostAdmU w zw. z:

1) art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 KPA – polegające na nieuchyleniu wydanych w sprawie decyzji organów obu instancji, mimo że zostały one wydane z naruszeniem art. 7 i art. 77 § 1 i § 4 KPA, polegającym na:

a) zaniechaniu zebrania i rozważenia całego niezbędnego materiału do rozważenia sprawy, w tym faktów znanych organowi pierwszej instancji z urzędu, w szczególności bez uwzględnienia faktu, iż wniosek o udostępnienie informacji publicznej z marca 2020 dotyczył w istocie składników wynagrodzeń pracowników Urzędu Miasta Olsztyna za grudzień 2019 r., czyli już wypłaconych, bez uwzględnienia treści zarządzeń Prezydenta O. regulujących obowiązki poszczególnych komórek organizacyjnych Urzędu Miasta i oparciu się tylko na niepopartych dowodami twierdzeniach organu pierwszej instancji, jakich to rzekomo czynności należy dokonać, aby zrealizować wniosek skarżącego, podczas gdy chociażby zgodnie z postanowieniem § 6 ust. 9 pkt 2) Regulaminu Organizacyjnego Wydziału Finansów Urzędu Miasta O. stanowiącego załącznik nr

1do Zarządzenia Prezydenta O. nr (...) z (...) czerwca 2008 r. ze zm., pracownicy Wydziału Finansowego - Referatu Księgowości Jednostki Budżetowej Urzędu Miasta O. mieli obowiązek sporządzić kompletną listę płac wszystkich pracowników urzędu za grudzień 2019 r. i dokonać wypłat wszystkich składników wynagrodzenia, a zatem o ile właściwi pracownicy Urzędu Miasta O. wykonują zarządzenia Prezydenta, jest niemożliwe aby w marcu 2020 r. (w dacie złożenia wniosku) nie istniała lista płac obejmująca w całości, lub w większości wnioskowane w trybie dostępu do informacji publicznej informacje w formie tożsamej lub zbliżonej do wnioskowanej przez wnioskodawcę i jest niemożliwe, aby wobec istnienia takiej listy płac za grudzień 2019 r. w celu wykonania wniosku skarżącego o udostępnienie informacji publicznej konieczne było w istocie na nowo od podstaw tworzenie takiej informacji, co wynika z gołosłownego wyводу organu,

- b) zaniechaniu rozważenia całego zebranego w sprawie materiału, w tym faktów znanych organowi pierwszej instancji z urzędu, a organowi drugiej instancji, z racji przedłożenia przez skarżącego dowodów, iż w sprawach (...) (na żądanie osoby fizycznej), (...) (na żądanie skarżącego), organ pierwszej instancji udostępnił zbliżone (a w tym drugim przypadku bardziej złożone co do formy) informacje publiczne, nie kwalifikując ich, jako informacji przetworzonych, lecz proste – co dodatkowo, poddaje w wątpliwość, zasadność kwalifikacji informacji wnioskowanych w niniejszej sprawie, jako "informacji przetworzonych".
- 2) w zw. z art. 107 § 1 pkt 6 i § 3 KPA oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 DostInfPubU – polegające na nieuchyleniu zaskarżonych decyzji organów obu instancji, mimo że:
  - a) zaskarżone decyzje nie spełniają wymogów art. 107 § 1 pkt 6 i § 3 KPA, albowiem w swych uzasadnieniach nie wskazują w ogóle dowodów, na których opierają swe ustalenia faktyczne, odnośnie do tego jakich to rzekomo czynności należałoby dokonać, aby przygotować i udostępnić informację publiczną w

- treści i formie wnioskowanej przez skarżącego, które to ustalenia według organów uzasadniały kwalifikowanie wnioskowanej informacji, jako informacji przetworzonej – co uniemożliwia rzetelną kontrolę prawdziwości podstawy faktycznej zaskarżonej decyzji, a w szczególności zakwalifikowania wnioskowanej informacji, jako "przetworzonej",
- b) zaskarżone decyzje nie spełniają wymogu art. 16 ust. 2 pkt 2 DostInfPubU, ponieważ nie zawierają wymienienia w uzasadnieniu w szczególności, imion, nazwisk i funkcji osób, które zajęły stanowisko w toku postępowania o udostępnienie informacji, co uniemożliwia weryfikację, czy wydający w pierwszej instancji administracyjnej Prezydent O. konsultował w ogóle planowane rozstrzygnięcie z kompetentnymi pracownikami urzędu, np. odpowiedzialnymi za sporządzenie listy płac i wypłaty wynagrodzeń dla pracowników Urzędu Miasta O. za grudzień 2019 r., które w konsekwencji musiały posiadać informacje wnioskowane przez skarżącego już przed złożeniem wniosku o udostępnienie informacji publicznej,
- 3) w zw. z art. 8 KPA i art. 11 KPA – przez nieuchylenie zaskarżonych decyzji obu instancji, mimo że naruszają one ww. przepisy, albowiem nie zawierają przekonującego uzasadnienia skąd się wzięła zmiana stanowiska organu pierwszej instancji, który w innych postępowaniach tożsame lub zbliżone informacje publiczne, traktował, jako "informację prostą", zaś w niniejszej sprawie jako "informację przetworzoną", co z punktu widzenia obywatela wprowadza dysonans podważający zaufanie obywateli do organów władzy publicznej.
2. art. 3 § 1 PostAdmU w zw. z art. 145 § 1 pkt 1 lit. a). PostAdmU oraz art. 135 PostAdmU w zw. z art. 3 ust. 1 pkt 1 DostInfPubU, przez nieuchylenie zaskarżonych decyzji organów obu instancji, mimo że zostały one wydane z naruszeniem art. 3 ust. 1 pkt 1 DostInfPubU przez niewłaściwe zastosowanie, a mianowicie błędne przyjęcie, że zachodzi konieczność wykazywania przesłanki szczególnej istotności dla interesu publicznego, mimo niewykazania (nieudowodnienia) przez organ własnych twierdzeń,

którymi uzasadnił zakwalifikowanie wnioskowanej informacji publicznej, jako "informacji przetworzonej".

Ponadto Związek Zawodowy zarzucił naruszenie prawa materialnego, tj. (punkt II.1.) art. 3 ust. 1 pkt 1 DostInfPubU przez błędną wykładnię, polegającą na przyjęciu, że do kwalifikacji informacji, jako "przetworzonej" w rozumieniu tego przepisu, wystarczające jest "wskazanie" okoliczności, które uzasadniałyby uznanie informacji za przetworzoną, a nie jest niezbędne "wykazanie" przez organ tych okoliczności, czyli poparcie przez organ twierdzeń o tych faktach konkretnymi wskazanymi w decyzji, prawidłowo ocenionymi, dowodami.

W oparciu o tak sformułowane zarzuty Związek Zawodowy Pracowników (...) w O. wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i rozpoznanie skargi, a w konsekwencji uchylenie zaskarżonej decyzji oraz decyzji organu pierwszej instancji, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy WSA w Olsztynie do ponownego rozpoznania. Ponadto wniósł o zasądzenie od organu na rzecz skarżącego wynikającej z norm przepisanych kwoty, tytułem zwrotu kosztów postępowania przed Sądem pierwszej instancji oraz kosztów postępowania kasacyjnego, w tym zastępstwa procesowego skarżącego w tym postępowaniu.

### **Naczelny Sąd Administracyjny zważył co następuje:**

Stosownie do art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 329), zwanej dalej PostAdmU, Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc pod rozwagę z urzędu jedynie nieważność postępowania. W rozpoznawanej sprawie nie zachodzi żadna z okoliczności skutkujących nieważnością postępowania, o jakich mowa w art. 183 § 2 PostAdmU i nie zachodzi żadna z przesłanek, o których mowa w art. 189 PostAdmU, które Naczelny Sąd Administracyjny rozważa z urzędu dokonując kontroli zaskarżonego skargą kasacyjną wyroku. W tych okolicznościach w sprawie badaniu podlegały wyłącznie za-



rzuty podniesione w skardze kasacyjnej na uzasadnienie przytoczonych podstaw kasacyjnych.

W sprawie nie jest sporne, że żądana w sprawie informacja stanowi informację publiczną a Prezydent O. jest podmiotowo zobowiązany do udostępniania posiadanej informacji publicznej. Sąd pierwszej instancji podzielił jednak stanowisko organów obu instancji, że jest to informacja publiczna przetworzona, zatem jej uzyskanie, stosownie do treści art. 3 ust. 1 pkt 1 DostInfPubU musiałyby być szczególnie istotne dla interesu publicznego. Niewykazanie tej ostatniej przesłanki legło u podstaw nieuwzględnienia wniosku o udostępnienie żądanej informacji publicznej.

W skardze kasacyjnej nie kwestionuje się wykładni art. 3 ust. 1 pkt 1 DostInfPubU (z zastrzeżeniem kwestii wskazanej w zarzucie nr II). Natomiast zarzuca się Sądowi przede wszystkim, że nie dostrzegł nieprawidłowego ustalenia przez organy administracji stanu faktycznego, który stał się podstawą późniejszej kwalifikacji żądanej informacji publicznej jako informacji przetworzonej.

Dlatego należy przypomnieć, że Sąd pierwszej instancji oceniając kwalifikację żądanej informacji jako przetworzonej, podał, że "[o]rgan stwierdził, że nie posiada wnioskowanych informacji w żądanej, tabelarycznej formie i musi te informacje wytworzyć w żądanej treści i postaci. Przygotowanie takiej informacji, w ocenie organu, wymagałoby dodatkowych czynności technicznych i wytworzenia nowej jakościowo informacji. Wnioskodawca żąda bowiem w formie tabelarycznej informacji dotyczącej nazwy wydziału/biura, nazwy referatu lub samodzielnego stanowiska, stanowiska (dyrektor, z-ca dyrektora, kierownik, główny specjalista, inspektor, podinspektor, referent, inne), wynagrodzenia zasadniczego miesięcznego wg kategorii zaszeregowania (brutto), dodatku stażowego (brutto), dodatku funkcyjnego (brutto), dodatku specjalnego (brutto). Informacje te, jak wskazał organ, nie istnieją i trzeba je dopiero wytworzyć, co wymaga nakładów i środków. Organ musi bowiem podzielić pracowników na wydziały, referaty i samodzielne stanowiska, którym należy przyporządkować wynagrodzenia i kategorie zaszeregowania oraz dodatki: stażowy, funkcyjny i specjalny". Dalej Sąd podał,

że "[o]rgan pierwszej instancji wskazał, że przygotowanie żądanej informacji wymagałoby zwrócenia się do wszystkich referatów o wydanie schematów organizacyjnych wszystkich komórek organizacyjnych, przypisania każdego pracownika do odpowiedniej komórki lub stanowiska, sprawdzenia wysokości dodatku stażowego w specjalnym oprogramowaniu oraz weryfikacji dodatku specjalnego w aktach osobowych". Zdaniem Sądu pierwszej instancji, nie bez znaczenia pozostaje fakt, że w Urzędzie Miasta było zatrudnionych na dzień 31 grudnia 2019 r. 640 pracowników. Przygotowanie żądanej informacji dla takiej ilości osób w sytuacji, gdy organ nie dysponuje zbiorczo wnioskowanymi danymi, jest zdaniem tego Sądu z całą pewnością pracą, która powoduje, że żądana informacja staje się informacją przetworzoną.

W rezultacie Sąd pierwszej instancji stwierdził, że "[n]ie zasługują na uwzględnienie zarzuty skarżącego o naruszeniu przepisów KPA, bowiem organ przeprowadził prawidłowo postępowanie, w sposób jasny i wyraźny wyjaśniając przesłanki, jakimi się kierował wydając zaskarżoną decyzję oraz ich zasadność". To ostatecznie lakoniczne stanowisko Sądu pierwszej instancji nie znajduje potwierdzenia w aktach sprawy. Natomiast kwalifikacja żądanej informacji publicznej jako przetworzonej jest co najmniej przedwczesna, ponieważ nie znajduje potwierdzenia w zgromadzonym materiale dowodowym.

Słusznie bowiem zarzuca się w skardze kasacyjnej naruszenie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c). PostAdmU oraz 135 PostAdmU w zw. z art. 7, art. 77 § 1 i 4 i art. 80 KPA Sąd pierwszej instancji nie dostrzegł bowiem, że organy administracji zaniechały zebrania i rozważenia całego materiału dowodowego niezbędnego do rozstrzygnięcia sprawy, w tym faktów znanych organowi z urzędu. Organy oparły się w zasadzie tylko na twierdzeniach niepopartych dowodami, jakich to czynności należy dokonać, aby zrealizować wniosek skarżącego, w sytuacji gdy skarżący kwestionuje te twierdzenia.

W szczególności organy nie uwzględniły faktu, iż wniosek o udostępnienie informacji publicznej dotyczył w istocie składników wynagrodzeń pracowników Urzędu Miasta Olsztyna za grudzień 2019 r., czyli wynagrodzeń już wypłaconych. Zatem należałoby uwzględ-

nić treść zarządzeń Prezydenta Miasta O. regulujących obowiązki poszczególnych komórek organizacyjnych Urzędu Miasta. Bowiern chociażby z postanowienia § 6 ust. 9 pkt 2 Regulaminu Organizacyjnego Wydziału Finansów Urzędu Miasta O. stanowiącego załącznik nr 1do Zarządzenia Prezydenta Miasta O. nr (...) z (...) czerwca 2008 r. ze zm. wynika, że pracownicy Wydziału Finansowego Referatu Księgowości Jednostki Budżetowej Urzędu Miasta O. mieli obowiązek sporządzić kompletną listę płac wszystkich pracowników urzędu za grudzień 2019 r. i dokonać wypłat wszystkich składników wynagrodzenia. Zatem na dzień złożenia wniosku przez Związek Zawodowy musiała istnieć lista płac obejmująca przynajmniej większość wnioskowanych przez Związek Zawodowy informacji, w formie tożsamej lub zbliżonej do wnioskowanej. To w istocie może podważyć stanowisko organów o konieczności dokonania czynności wskazanych w zaskarżonych decyzjach a niezbędnych do udostępnienia posiadanych informacji publicznych.

Autor skargi kasacyjnej trafnie zwraca też uwagę na to, iż Sąd pierwszej instancji nie twierdzi, że organ "wykazał" co miałby uczynić aby udostępnić żadaną informację publiczną lecz ograniczył się jedynie do stwierdzenia, że organ "wskazał" te czynności. Między sformułowaniem wskazał a wykazał występuje istotna różnica, albowiem, wskazanie danego faktu, jest jedynie twierdzeniem faktycznym, przytoczeniem faktu, zaś wykazanie faktu jest równoznaczne z poparciem twierdzenia o faktach wiarygodnymi dowodami. Tymczasem przedmiotem kontrolowanego postępowania jest wykazanie przez organ okoliczności potwierdzających kwalifikację informacji publicznej nie jako informacji prostej lecz jako informacji przetworzonej. Czyli poparcie przez organy twierdzeń o koniecznych czynnościach do przygotowania żadanej informacji, konkretnymi dowodami przywołanymi w decyzji i prawidłowo ocenionymi. Przyjęcie za prawidłową oceny Sądu pierwszej instancji mogłoby prowadzić do sytuacji, że organy będą odmawiać udostępnienia informacji publicznej, lub bezzasadnie domagać się wykazania przesłanki szczególnie istotnego interesu publicznego, w oparciu o fikcyjne, niepolegające na prawdzie twierdzenia, wskazujące na rzekomą potrzebę przetwo-

rzenia wnioskowanej informacji.

Organy administracji powinny wyjaśnić dlaczego funkcjonujący w urzędzie system informatyczny nie umożliwia wykorzystania sporządzonych list płac i usunięcia z nich tych danych, o które nie wnioskował skarżący (np. imion nazwisk i innych danych osobowych) bądź utworzenia nieskomplikowanej tabeli i skopiowania już posiadanych danych do tej tabeli, w oparciu o dane z listy płac i dane z systemu informatycznego kadr, bez konieczności podejmowania innych wskazywanych przez organy pracochłonnych czynności. Nadto organy powinny wyjaśnić, czym konkretnie różnią się zestawienia danych przygotowywane w normalnym toku pracy urzędu na potrzeby płacowe od informacji wnioskowanych przez skarżącego, oraz na czym polegałaby nowa jakość wnioskowanej informacji.

Słusznie zarzuca też skarżący kasacyjnie, że Sąd nie dostrzegł, iż organy administracji zaniechały też rozważenia całego dostępnego materiału dowodowego w tym faktów znanych organowi pierwszej instancji z urzędu, a organowi drugiej instancji z racji przedłożenia przez skarżącego dowodów, iż w sprawach (...) (wszczętej na żądanie osoby fizycznej) i (...) (wszczętej na żądanie skarżącego), organ I instancji udostępnił podobne informacje publiczne, nie kwalifikując ich jako informacje przetworzone, lecz proste. Co prawda raczej ma Sąd pierwszej instancji, że sprawa będąca przedmiotem niniejszego postępowania jest inną sprawą, niż sprawy powyższe i Sąd nie może się do nich w niniejszym postępowaniu odnosić i ich oceniać, to jednak podobieństwo tych spraw może poddawać w wątpliwość kwalifikację podobnej informacji żądanej w niniejszej sprawie jako przetworzonej. W okolicznościach niniejszej sprawy organy winny wykazać, że wskazane wyżej wnioski na tyle różnią się od wniosku będącego przedmiotem niniejszej sprawy, że przygotowanie żądanych w nich informacji nie wymagało podjęcia aż tylu czynności, jak przy realizacji wniosku w niniejszej sprawie. Tym samym usunęłoby to uzasadnione wątpliwości mające miejsce przy kwalifikacji informacji żądanych wnioskiem z (...) marca 2020 r. Kwestia ta ma też istotne znaczenie w kontekście wymogów przewidzianych w art. 8 § 1 i 2 KPA i 11 KPA tj. zasad równego traktowania, zaufania uczestników

postępowania do władzy publicznej i pewności prawa oraz zasady przekonywania. Zaskarżone decyzje nie zawierają bowiem przekonywującego uzasadnienia dlatego organ I instancji zmienił stanowisko, które reprezentował w innych postępowaniach dotyczących żądania podobnych informacji publicznych, co może z punktu widzenia obywatela wprowadzać dysonans podważający zaufanie obywateli do organów władzy publicznej.

Zasadnie zarzucono również naruszenie art. 107 § 3 KPA i art. 16 ust. 2 pkt 2 DostInfPubU przez niedostrzeżenie przez Sąd wadliwego sporządzenia uzasadnień zaskarżonych decyzji. Decyzja w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej stosownie do art. 16 ust. 2 DostInfPubU powinna zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne (art. 107 § 1 pkt 6 KPA). Przy czym jak wynika z art. 107 § 3 KPA "[u]zasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej. Lektura uzasadnień wydanych w niniejszej sprawie decyzji prowadzi do wniosku, że nie spełniają wymogów zawartych w tych przepisach. W ogóle nie wskazano w nich dowodów, na których organy oparły swe ustalenia faktyczne, odnośnie tego jakich to czynności należałoby dokonać, aby przygotować i udostępnić żadaną informację, które to ustalenia, według organów uzasadniły zakwalifikowanie wnioskowanej informacji, jako przetworzonej. Uchybienie to uniemożliwia weryfikację tego, czy rzeczywiście udostępnienie informacji, o które wnosił skarżący, wymaga tworzenia tych informacji od podstaw. Brak wskazania tych dowodów uniemożliwia rzetelną kontrolę prawdziwości podstawy faktycznej zaskarżonych decyzji, w szczególności zakwalifikowania wnioskowanej informacji jako przetworzonej.

Ponadto, stosownie do treści art. 16 ust. 2 pkt 2 DostInfPubU uzasadnienie decyzji o odmowie udostępnienia informacji zawierać powinno także imiona, nazwiska i funkcje osób, które zajęły stanowisko w toku postępowania o udostępnienie informacji. Decyzję organu pierwszej instancji wydał Prezydent O. podpisując się na niej osobiście. Trudno jednak przyjąć, że samodzielnie ustalał i

analizował stan faktyczny na potrzeby ustalenia, czy wnioskowana przez skarżącego informacja publiczna ma charakter informacji przetworzonej, czy prostej. Tymczasem zaskarżona decyzja nie zawiera danych wskazanych w art. 16 ust. 2 pkt 2 DostInfPubU, co uniemożliwia weryfikację, tego czy wydający decyzję Prezydent Miasta O. konsultował w ogóle rozstrzygnięcie z kompetentnymi pracownikami urzędu, np. odpowiedzialnymi za sporządzenie listy płac i wypłaty wynagrodzeń dla pracowników Urzędu Miasta Olsztyna za grudzień 2019 r., które zapewne posiadały informacje wnioskowane przez skarżącego już przed złożeniem wniosku o udostępnienie informacji publicznej i posiadają wiedzę jakie to czynności należałoby wykonać celem przygotowania żądanej informacji, według kryteriów wskazanych we wniosku.

Wskazane uchybienia mają istotny wpływ na wynik sprawy, gdyż zarówno skarżącemu jak i Sądowi nie jest znane źródło ustaleń faktycznych organu, w konsekwencji nie można zweryfikować poprawności kwalifikacji żądanej informacji jako przetworzonej.

W konsekwencji, skarżący Związek Zawodowy zasadnie zarzucił również naruszenie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a). PostAdmU w zw. z art. 135 PostAdmU w zw. z art. 3 ust. 1 pkt 1 DostInfPubU, ponieważ organy przedwcześnie uznały, że żądana informacja jest informacją przetworzoną a wnioskodawca powinien wykazać, że udostępnienie tej informacji będzie szczególnie istotne dla interesu publicznego - pomimo nieudowodnienia przez organy twierdzeń, którymi uzasadniły zakwalifikowanie wnioskowanej informacji jako przetworzonej.

Nie jest natomiast trafny zarzut nr II naruszenia prawa materialnego, tj. naruszenia art. 3 ust. 1 pkt 1 DostInfPubU przez błędną jego wykładnię, polegającą na przyjęciu, że wystarczające jest "wskazanie" okoliczności, które uzasadniałyby uznanie informacji za przetworzoną, a nie jest niezbędne "wykazanie" przez organ tych okoliczności. Zgodzić należy się oczywiście ze skarżącym kasacyjnie Związkiem Zawodowym, że Sąd pierwszej instancji błędnie przyjął, iż do kwalifikacji informacji jako publicznej wystarczające jest "wskazanie" przez organy okoliczności, które uzasadniałyby uznanie informacji za przetworzoną. Ponieważ konieczne jest

”wykazanie” tych okoliczności, czyli poparcie przez organy swoich twierdzeń faktami, wynikającymi z konkretnie wskazanych w decyzji, prawidłowo ocenionych dowodów. Naruszenie to jest jednak nie tyle związane z naruszeniem prawa materialnego (jego błędną wykładnią), lecz ustalaniem stanu faktycznego, na podstawie którego zastosowano stosowne przepisy prawa materialnego, w szczególności art. 3 ust. 1 pkt 1 DostInfPubU. Omawiane uchybienie zaszło przy ocenie przez Sąd pierwszej instancji ustaleń dokonanych przez organy administracji i należy je wiązać z wykazanim wyżej naruszeniem art. 7, art. 77 § 1 i 80 KPA

Mając na uwadze powyższe wywody, Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że skarga kasacyjna ma usprawiedliwione podstawy, dlatego na mocy art. 188 PostAdmU uchylił zaskarżony wyrok i uznając, że istota sprawy jest dostatecznie wyjaśniona rozpoznał skargę.

Rozpoznając skargę Naczelny Sąd Administracyjny miał na względzie wcześniejsze wywody, wskazujące na uchybienia organów obu instancji. Trzeba przypomnieć, że organy uznały w niniejszej sprawie, iż udzielenie żądanej informacji wiąże się z koniecznością przeprowadzenia szeregu czynności, celem ustalenia wynagrodzeń i ich składników dotyczących około 640 pracowników urzędu oraz sporządzenia zestawienia według schematu przedstawionego przez skarżący Związek Zawodowy. W związku z tym zakwalifikowały żadaną informację publiczną jako informację przetworzoną. Jednakże organy nie wykazały, poza ogólnikowymi stwierdzeniami, że faktycznie żądana informacja ma charakter informacji przetworzonej. W ocenie NSA, informacje dotyczące wynagrodzenia pracownika mają charakter informacji prostych, gdyż zestawienia kwot wynagrodzeń dla poszczególnych pracowników są sporządzane dla celów płacowych co miesiąc. Zatem jedynie konieczność sporządzenia informacji według kryteriów podanych przez skarżącego, a tym samym wyodrębnienia i podania tylko niektórych składników wynagrodzenia oraz wskazania jakiego wydziału(biura), referatu i stanowiska dotyczy wynagrodzenie, a także przy uwzględnieniu ilości pracowników, których to dotyczy, przygotowanie takiej informacji może spowodować za-

kwalifikowanie informacji jako przetworzonej. W takim wypadku, organ musiałaby wykazać, że udostępnienie żądanej informacji wymaga podjęcia bardzo wielu pracochłonnych czynności, wykraczających poza zwykłą działalność organu. Przy czym nie jest wystarczające zawarcie ogólnikowych stwierdzeń, że przygotowanie żądanej informacji zakłóciłoby normalny tok pracy organu, lecz konieczne jest wykazanie konkretnej ilości nakładów pracy i środków niezbędnych do poniesienia, w związku z koniecznością jej udostępnienia, w oparciu o konkretne dowody i ich ocenę. Jest to szczególnie istotne w dobie informatyzacji księgowości i kadr. Informatyzacja urzędów administracji poddaje w wątpliwość wskazywana przez organy i Sąd konieczność dokonania szczegółowej analizy szeregu dokumentów znajdujących się w systemach teleinformatycznych urzędu i w aktach osobowych pracowników, zwracania się do wszystkich referatów o wydanie schematów organizacyjnych celem przypisania każdego pracownika do referatu, oraz sprawdzania wysokości dodatku specjalnego w aktach osobowych. Nie bez znaczenia jest przy tym podniesiona przez skarżącego w skardze, okoliczność, że podobnych informacji udzielono na podstawie innych wniosków, bez konieczności wykazywania szczególnie istotnego interesu publicznego i z zachowaniem ustawowego terminu, do czego nie odniósł się organ odwoławczy. Gdyby zaś fakt taki rzeczywiście miał miejsce, to poddaje to w wątpliwość twierdzenie organu I instancji co do pracochłonności przygotowania żądanej informacji i co do zakłócenia pracy organu. Ocena nakładu pracy nie może zaś ulegać zmianie w zależności od tego, jaki podmiot ubiega się o informację publiczną.

Ze wskazanych wyżej powodów Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że zaskarżone decyzje zostały wydane z naruszeniem wskazanych wyżej przepisów postępowania, dlatego na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c). PostAdmU w zw. z art. 135 PostAdmU uchylił zaskarżoną decyzję i utrzymaną nią decyzję Prezydenta Olsztyna z 31 sierpnia 2020 r.

Ponownie rozpoznając wniosek Związku Zawodowego z (...) marca 2020 roku Prezydent O., stosownie do art. 153 PostAdmU, zastosuje się do przedstawionej wyżej oceny prawnej Naczelnego Sądu Admi-



nistracyjnego i wynikających z niej wskazań co do dalszego postępowania, w szczególności organ powinien swoje twierdzenia (jeśli nadal będzie je podtrzymywał) oprzeć na dowodach, które powinien ocenić stosownie do wymagań art. 80 KPA. Dopiero po poczynieniu prawidłowych ustaleń faktycznych i rzetelnej ich ocenie, możliwa będzie prawidłowa kwalifikacja żądanej informacji publicznej jako prostej lub przetworzonej w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1 DostInfPubU a w konsekwencji jej udostępnienie lub odmówienie jej udostępnienia z podaniem uzasadnienia tego ostatecznego rozstrzygnięcia spełniającego wymogi art. 107 § 3 KPA i art. 16 ust. 2 pkt 2 DostInfPubU.

O kosztach postępowania sądowego od Samorządowego Kolegium Odwoławczego w O. na rzecz skarżącego Związku Zawodowego orzeczono na podstawie art. 203 pkt 1 w zw. z art. 200 PostAdmU