Skawina, 11 maja 2017 r.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny**

**w Krakowie**

*za pośrednictwem*

**Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie**

**Strona Skarżąca:**

{…}

**Organ:**

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Krakowie

ul. J. Lea 10

30-408 Kraków

**SKARGA**

**na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie z dnia 24 kwietnia 2017 r. (znak SKO.IP/4105/38/2017), utrzymującą w mocy zaskarżoną decyzję Burmistrza Miasta
i Gminy Skawina z dnia 17 lutego 2017 r. (znak OR.1431.2.2.2017)**

Działając w imieniu własnym, na podstawie art. 3 § 2 pkt. 1 i art. 50 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2016 poz. 718 ze zm., dalej jako: PPSA), wnoszę skargę na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie z dnia 24 kwietnia 2017 r. (znak SKO.IP/4105/38/2017), utrzymującą w mocy zaskarżoną decyzję Burmistrza Miasta i Gminy Skawina z dnia 17 lutego 2017 r. (znak OR.1431.2.2.2017), w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej, w zakresie wysokości (kwoty) sumarycznie nagród/premii wypłaconych pracownikom Urzędu Miasta i Gminy Skawina w latach 2006-2016 z podziałem na lata.

 Zarzucając naruszenie art. 61 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. 2016 poz. 1764, dalej jako: UDIP) w zw. z art. 33 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2016 poz. 1870, dalej jako: UFP) poprzez błędną wykładnię prowadzącą do przyjęcia, że wniosek dotyczy informacji publicznej przetworzonej wobec której nie istnieje przesłanka szczególnie istotnego interesu publicznego, a tym samym nieudostępnienie informacji publicznej, **wnoszę o:**

* Uchylenie decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie z dnia 24 kwietnia 2017 r. (znak SKO.IP/4105/38/2017) oraz poprzedzającej jej decyzji Burmistrza Miasta i Gminy Skawina z dnia 17 lutego 2017 r. (znak OR.1431.2.2.2017),
* Zasądzenie na rzecz Strony Skarżącej zwrotu kosztów postępowania według norm przepisanych.

**UZASADNIENIE**

Przedmiotowe postępowanie dotyczy wniosku z dnia 8 stycznia 2017 r. o udostępnienie informacji publicznej w postaci wysokości (kwot) sumarycznej nagród/premii wypłaconych pracownikom Urzędu Miasta i Gminy Skawina w latach 2006-2016 z podziałem na lata (np. rok 2006 - XXXX złotych, rok 2007 - YYYY złotych, itd.).

W odpowiedzi na powyższy wniosek, w dniu 13 stycznia 2017 r. organ wskazał, iż zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 UDIP żądanie dotyczy informacji publicznej przetworzonej, którą zgodnie z utrwaloną linią orzeczniczą sądów administracyjnych jest informacja składająca się z pewnej sumy informacji publicznych prostych, a której udostępnienie wiąże się z potrzebą dokonania odpowiednich analiz, zestawień, wyciągów, czy też usunięcia danych chronionych prawem (zacytowane z wyroku WSA w Krakowie z dnia 21 lipca 2016 r. o sygn. akt II SA/Kr 562/16). Wskazano, iż w niniejszej sprawie organ będzie obowiązany dokonać analizy wydatków na wynagrodzenia pod kątem ich składowych, dokonać następnie zsumowania wydatków na nagrody i premie (sięgając do dokumentacji kadrowo-płacowej z ostatnich 11 lat), co prowadzi do stworzenia całkiem nowego zestawienia obejmującego wnioskowane informacje. W rezultacie, Strona Skarżąca wezwana została do wykazania przesłanki szczególnie istotnego interesu publicznego, ustalając termin 7 dni od dnia doręczenia pisma.

Do w/w pisma Strona Skarżąca ustosunkowała się w dniu 19 stycznia 2017 r., wykazując, że wniosek dotyczy informacji publicznej prostej.

W wyniku powyższego, decyzją z dnia 17 lutego 2017 r. (doręczoną w dniu 23 lutego 2017 r.) organ odmówił udostępnienia informacji publicznej, powołując się na art. 3 ust. 1 pkt 1, art. 16 ust. 1 UDIP w zw. z art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 2016 poz. 23, dalej jako KPA). W uzasadnieniu rozstrzygnięcia wskazano, że w odpowiedzi na wezwanie do wykazania przesłanki wyrażonej w art. 3 ust. 1 pkt 1 UDIP Wnioskodawca nie przedstawił ani nawet nie uprawdopodobnił istnienia szczególnie istotnego interesu publicznego, przemawiającego za udostępnieniem wnioskowanej informacji. Powołując się na pogląd judykatury, organ wyjaśnił, że za informację publiczną przetworzoną należy uznać nie tylko nowo jakościową informację, nieistniejącą dotychczas w przyjętej treści i postaci, ale także informację, na którą składa się suma informacji prostych. Przetworzeniem informacji jest zebranie lub zsumowanie, często na podstawie różnych kryteriów, pojedynczych wiadomości, znajdujących się w posiadaniu podmiotu zobowiązanego. Przetworzenie jest równoznaczne z koniecznością odpowiedniego zestawienia informacji, samodzielnego ich zredagowania, związanego z przeprowadzeniem czynności analitycznych, których końcowym efektem jest dokument pozwalający na dokonanie przez jednostkę samodzielnej interpretacji i oceny (powołano się na wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 19 grudnia 2005 r. o sygn. akt IV SAB/Wr 47/2005 niepubl.). Organ wskazał, że w latach 1993-2014 program Kadry-Płace obsługiwany był w systemie DOS, a baza danych jest niekompletna i nie ma możliwości podglądu kartotek pracowników, z którymi rozwiązano stosunek pracy, bowiem te dane przeniesiono do archiwum programu. Pracownicy muszą zatem zsumować wysokość nagród z lat 2006-2014, czyli z 9 lat z list płac prowadzonych w formie papierowej. Od marca 2014 r. w Urzędzie korzysta się z nowego programu, ale i w tym przypadku nie można skorzystać z funkcji zsumowania wszystkich nagród. Dla udostępnienia informacji należałoby przejrzeć każdą z list płac, w celu wygenerowania z tego zbioru informacji o nagrodach danego pracownika, a następnie zsumować poszczególne kwoty, tak aby uzyskać zestawienie żądane przez Wnioskodawcę.

Po odwołaniu się w dniu 28 lutego 2017 r. od wyżej opisanego rozstrzygnięcia, decyzją z dnia 24 kwietnia 2017 r. Samorządowe Kolegium w Krakowie (dalej jako: SKO) podtrzymało w mocy decyzję Burmistrza Miasta i Gminy Skawina. W treści uzasadnienia wskazano, że zakres czynności jakie są konieczne do udostępnienia informacji stanowi o wytworzeniu nowej jakości i nowej informacji. Wytworzenie informacji nie polega na prostym zsumowaniu liczb. Czynności obejmujące analizę dokumentacji źródłowej jaką jest dokumentacja płacowa za okres 10 lat, celem wyodrębnienia składnika jakim jest nagroda dla wszystkich zatrudnionych w danym czasie w urzędzie pracowników, następnie dokonanie obliczenia żądanych danych, w ocenie SKO w Krakowie stanowi o przetworzeniu informacji.

Przedmiotem niniejszego sporu stało się zaś przyjęcie przez organ założenia, zgodnie z którym wnioskowane dane posiadają charakter informacji publicznej przetworzonej.

W wyroku wydanym w analogicznym stanie faktycznym z dnia 31 marca 2016 r. (sygn. akt II SAB/Kr 10/16, nieprawomocny) WSA wskazał istotnie: *Udostępnienie żądanej w przedmiotowej sprawie informacji publicznej nie wymaga dokonywania szczegółowych ocen dokumentów, bowiem wniosek dotyczy informacji, której treść winna wynikać ze znajdującej się w dyspozycji organu dokumentacji płacowej pracowników. Udzielenie żądanej informacji nie wymaga także analizowania posiadanego zasobu dokumentów, jego przetworzenia, lecz ogranicza się jedynie do wyboru niektórych danych z dokumentów z zasobu organu, według zakreślonych przez skarżącego kryteriów. Wniosek dotyczy bowiem informacji, której zasadnicza treść nie powinna ulegać zmianie.* Słusznie także podkreślił w tej sprawie Sąd, że od procesu przetworzenia informacji należy rozróżnić proces jej przekształcenia, za który WSA uznał sięgnięcie do materiałów znajdujących się w posiadaniu podmiotu.

Należy przychylić się do powyższego stanowiska, a nadto wskazać, iż ugruntowana w orzecznictwie sądów administracyjnych definicja informacji publicznej przetworzonej zakłada rzeczywiście wytworzenie nowej informacji, przy kreowaniu której konieczne jest jednak zaangażowanie intelektualne podmiotu zobowiązanego do jej przygotowania. Sytuacja taka nie występuje natomiast w niniejszym postępowaniu. Nie sposób bowiem potraktować wnioskowanych informacji jako informacji przetworzonej z uwagi na konieczność sięgnięcia do posiadanej dokumentacji i wyciągnięcie jej z systemu. Udostępnienie tejże informacji wchodzi zatem w zakres zwykłych obowiązków pracowników podmiotu zobowiązanego.

Gdyby przyjąć założenie, iż po stronie podmiotu zobowiązanego nie istnieje konieczność podjęcia chociażby prostej czynności, to też niezależnie od stanu faktycznego dochodziłoby do wytwarzania jakościowo nowych informacji. Co za tym idzie, ograniczałoby to dostęp do informacji publicznej, poprzez obowiązek wykazywania istnienia przesłanki szczególnie istotnego interesu publicznego, co niewątpliwie stałoby w sprzeczności z *ratio legis* ustawy o dostępie do informacji publicznej. Powyższe potwierdził WSA w wyroku z dnia 30 lipca 2014 r. (sygn. akt II SA/Sz 502/14): *Również wtedy, gdy organ administracji posiada w swoich zbiorach dane objęte wnioskiem, to wykonanie prostych czynności technicznych, polegających na ich odkryciu nie może być uznane za przetworzenie informacji publicznej*.

Za nieprawidłowe należy uznać traktowanie informacji publicznej jako przetworzonej jedynie z powodu konieczności jej przygotowania dla Wnioskodawcy (zob. przykładowo wyrok WSA z dnia 13 października 2015 r. o sygn. akt II SA/Bk 549/15). W wyroku z dnia 8 października 2015 r. (sygn. akt II SA/Op 410/15) Sąd dodał zaś: *Każda selekcja informacji publicznej - zgodnie z żądaniem wniosku o jej udostępnienie - z puli informacji dostępnej organowi, wymagać będzie wykonania pracy myślowej, połączonej z analizą posiadanych przez organ informacji. W takim wypadku dochodzi jedynie do prostego zsumowania danych, czyli do przekształcenia informacji w inną formę, a nie do jej przetworzenia, które wymaga wygenerowania jakościowo nowej informacji. Realizacja wniosku o udostępnienie informacji publicznej z reguły wiąże się z opracowaniem nowego dokumentu, co jeszcze nie oznacza, że w takim przypadku dochodzi do wytworzenia nowej informacji.*

Również w wyroku WSA z dnia 4 października 2016 r. (sygn. akt II SA/Kr 831/16) Sąd istotnie wskazał: *Sąd nie kwestionuje twierdzeń organu, że utworzenie zbioru informacji prostych w niniejszej sprawie może wymagać stosunkowo dużego nakładu środków i zaangażowania pracowników, które w jakimś stopniu negatywnie wpłyną na tok realizacji ustawowych zadań nałożonych na organ zobowiązany. Jednakże, jak słusznie podniósł skarżący, czasochłonność oraz trudności organizacyjno-techniczne jakie wiążą się z przygotowaniem informacji publicznej, nie mogą zwalniać zobowiązanego podmiotu z obowiązku udostępnienia informacji publicznej (jakkolwiek mogą uzasadniać zastosowanie przepisów art. 14 ust. 2 oraz art. 15 ust. 1 i 2 u.d.i.p.), a tym samym kwestie te nie mogą ograniczać prawa do uzyskania informacji publicznej przewidzianego w art. 3 u.d.i.p.*

Biorąc pod uwagę powyższe, w ocenie Strony Skarżącej wnioskowana informacja posiada walor informacji prostej. Należy zwrócić jednak jednocześnie uwagę na fakt, że nawet przyjęcie stanowiska, zgodnie z którym żądanie obejmuje konieczność przetworzenia informacji publicznej nie zwalnia podmiotu zobowiązanego z obowiązku dokonania analizy, czy w sprawie zaistniał szczególnie istotny interes publiczny.

W wyroku z dnia 1 czerwca 2016 r. (sygn. akt II SAB/Ke 22/16) Sąd przesądził: *W wyroku NSA z 9 sierpnia 2011 r., I OSK 976/11, dostępnym - orzeczenia.nsa.gov.pl stwierdzono, że odmowa udostępnienia informacji przetworzonej z uwagi na brak interesu publicznego może nastąpić jedynie w przypadku wykazania przez podmiot zobowiązany do jej udostępnienia, iż uzyskanie takiej informacji nie jest szczególnie istotne dla interesu publicznego. Brak odpowiedzi wnioskodawcy na wezwanie o wykazanie szczególnie istotnego interesu publicznego w uzyskaniu informacji przetworzonej nie zwalnia organu z obowiązku ustalenia istnienia, bądź braku interesu publicznego w uzyskaniu takiej informacji. Sąd orzekający w niniejszej sprawie w całości podziela przedstawione wyżej poglądy. Podkreślić należy, że przy uchwalaniu ustawy o dostępie do informacji publicznej intencją ustawodawcy było zapewnienie każdemu możliwości realizowania jego konstytucyjnego prawa do uzyskania informacji publicznej*.

Podsumowując, wnioskowane kwoty sumaryczne przyznanych pracownikom Urzędu Miasta i Gminy Skawina nagród i premii za określone lata, powinny zostać udostępnione przez podmiot zobowiązany na gruncie UDIP.

Wobec powyższego skarga jest uzasadniona i wnoszę jak na wstępie.

Załączniki:

- odpis skargi