

III OSK 1189/21 - Wyrok

Data orzeczenia	2022-05-26
Data wpływu	2021-01-04
Sąd	Naczelny Sąd Administracyjny
Sędziowie	Dariusz Chaciński Olga Żurawska - Matusiak Zbigniew Ślusarczyk /przewodniczący sprawozdawca/
Symbol z opisem	6480 658
Hasła tematyczne	Dostęp do informacji publicznej
Sygn. powiązane	II SAB/Wa 502/18
Skarżony organ	Minister Sprawiedliwości
Treść wyniku	Uchylono zaskarżony wyrok i stwierdzono, że organ dopuścił się beczynności/przewlekłości, która nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa
Powołane przepisy	Dz.U. 2016 nr 0 poz 1764; art. 1 ust. 1, art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. a); Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej - tekst jedn.

Tezy

Sposób wyznaczania składów orzekających przez program informatyczny - System Losowego Przydziału Spraw (SLPS) prowadzi do wniosku, że program ten nie tylko "ma związek" z funkcjonowaniem sądów, ale w praktyce zastępuje działalność urzędnika lub sędziego, która to działalność stanowi sprawę publiczną (wyznaczenie składu sądu). Skoro tak, to względem przejrzystości życia społecznego i prawidłowości funkcjonowania sądów przemawia za uznaniem, że kod źródłowy SLPS stanowi informację publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1764).

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie: Przewodniczący: Sędzia NSA Zbigniew Ślusarczyk (spr.) Sędziowie Sędzia NSA Olga Żurawska - Matusiak Sędzia del. WSA Dariusz Chaciński Protokolant asystent sędziego Przemysław Iżycki po rozpoznaniu w dniu 26 maja 2022 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej Stowarzyszenia [...] w W. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 grudnia 2018 r. sygn. akt II SAB/Wa 502/18 w sprawie ze skargi Stowarzyszenia [...] w W. na beczynność Ministra Sprawiedliwości w przedmiocie rozpatrzenia wniosku z [...] października 2017 r. o udostępnienie informacji publicznej 1. uchyla zaskarżony wyrok i zobowiązuje Ministra Sprawiedliwości do rozpoznania punktu 1. wniosku z [...] października 2017 r. w terminie 14 dni od daty doręczenia wyroku wraz z aktami sprawy, 2. stwierdza, że Minister Sprawiedliwości dopuścił się beczynności w rozpoznaniu punktu 1. wniosku z [...] października 2017 r., 3. stwierdza, że beczynność Ministra Sprawiedliwości nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa, 4. zasądza od Ministra Sprawiedliwości na rzecz Stowarzyszenia [...] w W. kwotę 660 (sześćset sześćdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z 11 grudnia 2018 r. sygn. akt II SAB/Wa 502/18, na podstawie art. 151 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r., poz. 1302 ze zm.) dalej "p.p.s.a." oddalił skargę Stowarzyszenia [...] w W. na beczynność Ministra Sprawiedliwości w przedmiocie rozpatrzenia wniosku z [...] października 2017 r. o udostępnienie informacji publicznej.

Wyrok został wydany w następującym stanie faktycznym i prawnym sprawy.

Wnioskiem z [...] października 2017 r. Stowarzyszenie [...] w W., zwane dalej "skarżącym",

zwróciło się do Ministra Sprawiedliwości o udostępnienie informacji w postaci:

1. kodu źródłowego "programu Systemu Losowego Przydziału Spraw, za sprawą którego od 1 stycznia 2017 r. sędziowie będą przydzielani do spraw, a o którym mowa: <https://ms.gov.pl/pl/informacje/news,9881,losowy-prydzial-sedziom-gwarancja.html>.",

2. skanu umowy, podpisanej z S. w związku z zamówieniem ww. programu.

W odpowiedzi na powyższe, pismem z 13 listopada 2017 r. Minister Sprawiedliwości poinformował, że kod źródłowy programu informatycznego – System Losowego Przydziału Spraw, zwanego dalej "SLPS" nie stanowi informacji publicznej, o której mowa w art. 1 ust. 1 ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1764), zwanej dalej "u.d.i.p." Ponadto wskazał, że Ministerstwo Sprawiedliwości nie zawarło umowy z firmą S. na wykonanie programu – Systemu Losowego Przydziału Spraw. Został on wykonany w ramach działań Ministerstwa Sprawiedliwości.

Pismem z 23 lipca 2018 r. Stowarzyszenie [...] w W. wniosło do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na bezczynność Ministra Sprawiedliwości w przedmiocie rozpatrzenia punktu 1. wniosku z [...] października 2017 r. o udostępnienie informacji publicznej, domagając się zobowiązania organu do udostępnienia informacji wnioskowanej w punkcie 1., stwierdzenia, że bezczynność miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa oraz zasądzenia zwrotu kosztów postępowania.

W odpowiedzi na skargę Minister Sprawiedliwości wniósł o jej oddalenie.

W uzasadnieniu wyroku oddalającego skargę Sąd pierwszej instancji wskazał, że informacje dotyczące kodu źródłowego mają charakter techniczny, nie stanowią informacji publicznej. Ich udostępnienie może prowadzić do ujawnienia danych mających istotny wpływ na bezpieczeństwo danego narzędzia informatycznego. Udostępnienie informacji dotyczących zasad przydzielania sędziów sądów powszechnych do spraw może pociągnąć za sobą próby zewnętrznych ingerencji w wyniki losowań, co naruszałoby zasadę niezawisłości sędziowskiej i powodowałoby ograniczenie zaufania obywateli do instytucji Sądu. Dalej Sąd wskazał, że kod źródłowy to ciąg instrukcji i deklaracji, zapisany w zrozumiałym dla człowieka języku programowania opisujący operacje, jakie powinien wykonać komputer przy pomocy skończonej liczby ściśle zdefiniowanych rozkazów. Skoro kod źródłowy jest tylko technicznym elementem przetwarzania danych, to nie zawiera on żadnego komunikatu o sprawach publicznych. Zdaniem Sądu pierwszej instancji dostęp do informacji publicznej nie jest środkiem kreowania nadzoru społecznego nad prawidłowością działania narzędzi wykorzystywanych przez administrację. Ponadto wnioskowany kod źródłowy jest objęty ochroną prawa autorskiego, zaś ujęcie żądanych informacji jako publicznych jest niecelowe.

Skargę kasacyjną złożyło Stowarzyszenie [...] w W., zaskarżając powyższy wyrok w całości. Zarzuciło naruszenie prawa materialnego, tj.:

1. art. 4 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, art. 54 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 61 ust. 1 i 3 Konstytucji RP — przez ich błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, iż prawo dostępu do informacji publicznej nie służy do sprawowania społecznego nadzoru nad funkcjonowaniem władz, podczas gdy Naród, któremu służy władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej, jest — dla skutecznej ochrony swych praw, w szczególności wolności słowa i prawa do sądu - uprawniony, z ograniczeniami wynikającymi z Konstytucji RP oraz ustaw, do bezpośredniego kontrolowania wszelkich poczynań władzy, w tym do kontrolowania technicznych narzędzi, jakimi posługują się władze do wykonywania swych zadań, a w rezultacie ich niewłaściwe zastosowanie polegające na uznaniu, iż informacja o

kodeksie źródłowym programu komputerowego, który w istocie odzwierciedla szereg zadanych algorytmów, nie zawiera informacji o sposobie przydzielania spraw sędziom i nie stanowi informacji publicznej,

2. art. 1 ust. 1 u.d.i.p. - przez jego błędną wykładnię, polegającą na uznaniu, iż kod źródłowy programu System Losowego Przydziału Spraw nie stanowi informacji o sprawach publicznych,

3. art. 2 ust. 2 u.d.i.p. w związku z art. 1 ust. 1 u.d.i.p. — przez ich niewłaściwe zastosowanie, polegające na przyjęciu, iż musi istnieć jakiś cel w udostępnieniu określonych informacji, który uzasadniałby uznawanie ich za informacje publiczne, podczas gdy przepisy nie formułują takiego wymogu,

4. art. 6 ust. 1 u.d.i.p. — przez jego błędną wykładnię, polegającą na uznaniu, iż rzeczony przepis zawiera zamknięty katalog kategorii informacji o sprawach publicznych,

5. art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. a) oraz e) u.d.i.p. — przez ich błędną wykładnię, polegającą na uznaniu, iż informacja o sposobie przydzielania sędziom spraw do rozpoznania nie stanowi informacji ani o trybie działania władz publicznych ani o stanie przyjmowanych spraw, kolejności ich załatwiania lub rozstrzygania,

6. art. 1 ust. 1 i art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych w związku z art. 1 ust. 1 u.d.i.p. - przez ich błędną wykładnię, polegającą na uznaniu, iż przedmiot prawa autorskiego nie może stanowić informacji publicznej, a w rezultacie ich niewłaściwe zastosowanie polegające na uznaniu, iż wniosek nie dotyczył informacji publicznej.

Ponadto Stowarzyszenie zarzuciło naruszenie przepisu postępowania, tj.:

7. art. 13 ust. 1 u.d.i.p. - przez jego niezastosowanie, chociaż organ nie udostępnił wnioskowanej informacji publicznej pomimo upływu ustawowego terminu.

W oparciu o tak sformułowane zarzuty Stowarzyszenie wniosło o uchylenie wyroku w całości i rozpoznanie sprawy co do istoty przez stwierdzenie, że organ dopuścił się bezczynności, orzeczenie o charakterze tej bezczynności jako rażąco naruszającej prawo oraz o nakazanie organowi udostępnienia skarżącemu wnioskowanej informacji publicznej, ewentualnie o uchylenie wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez WSA w Warszawie. Ponadto wniosło o zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego przez radcę prawnego, wedle norm przepisanych.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Minister Sprawiedliwości wniósł o oddalenie skargi kasacyjnej w całości oraz o zasądzenie kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Wnioskiem z 28 maja 2020 r. [...] Fundacja [...] wniosła o dopuszczenie do udziału w charakterze uczestnika. W uzasadnieniu wniosku wskazała, że popiera w całości żądania podniesione w skardze kasacyjnej.

Postanowieniem z 11 sierpnia 2020 r. Naczelny Sąd Administracyjny dopuścił do udziału w postępowaniu w charakterze uczestnika [...] Fundację [...].

Pismem z 11 listopada 2020 r. Fundacja(2) [...] w W. zgłosiła swój udział w postępowaniu, wnosząc o rozpoznanie zgłoszenia w możliwie krótkim terminie z uwagi na chęć przedstawienia pisemnego stanowiska w sprawie przed terminem posiedzenia.

Postanowieniem z 9 grudnia 2020 r. Naczelny Sąd Administracyjny dopuścił do udziału w postępowaniu w charakterze uczestnika Fundację(2) [...] w W.

W wykonaniu zarządzenia Przewodniczącej Wydziału III Izby Ogólnoadministracyjnej z 30 listopada 2021 r., poinformowano pełnomocników stron postępowania, że w związku ze zmianą art. 15 zys4 ustawy z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 1842, ze zm.) wynikającą z art. 4 pkt 3 ustawy z 28 maja 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2021 r., poz. 1090), w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 oraz w ciągu roku od odwołania ostatniego z nich, w sprawach, w których strony nie wyraziły zgody na rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym, Naczelny Sąd Administracyjny przeprowadza rozprawę wyłącznie zdalnie przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiających przeprowadzenie jej na odległość, jeżeli wszystkie strony wyrażą na to zgodę. We wskazanym wyżej okresie nie przeprowadza się rozpraw w siedzibie Naczelnego Sądu Administracyjnego z udziałem stron. Jeżeli którakolwiek z wezwanych stron oświadczy, że nie ma możliwości technicznych uczestniczenia w rozprawie zdalnej, sprawa zostanie skierowana na posiedzenie niejawne. W związku z powyższym zwrócono się do stron postępowania o udzielenie informacji, w terminie 7 dni od dnia doręczenia zarządzenia, czy wyrażają zgodę na rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym. W razie wyrażenia zgody, poinformowano o możliwości przedstawienia, w terminie 7 dni, dodatkowych wyjaśnień na piśmie. W przypadku braku zgody na rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym zwrócono się o udzielenie informacji, czy strona posiada możliwości techniczne uczestniczenia w rozprawie zdalnej przy użyciu informatycznej aplikacji.

W odpowiedzi na powyższe wezwanie, Minister Sprawiedliwości, Stowarzyszenie [...] w W. i [...] Fundacja [...] nie wyrazili zgody na rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym i poinformowali, że posiadają możliwości techniczne uczestniczenia w rozprawie zdalnej. Dlatego Naczelny Sąd Administracyjny przeprowadził rozprawę zdalnie przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiających przeprowadzenie jej na odległość.

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 ze zm.), zwanej dalej p.p.s.a., 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 p.p.s.a. i nie zachodzi żadna z przesłanek, o których mowa w art. 189 p.p.s.a., które Naczelny Sąd Administracyjny rozważa z urzędu dokonując kontroli zaskarżonego skargą kasacyjną wyroku. W tych okolicznościach w sprawie badaniu podlegały wyłącznie zarzuty podniesione w skardze kasacyjnej na uzasadnienie przytoczonych podstaw kasacyjnych.

Skarga kasacyjna zawiera usprawiedliwione podstawy.

Jako pierwszy podlega rozpoznaniu zarzut naruszenia art. 1 ust. 1 u.d.i.p. przez jego błędną wykładnię, polegającą na uznaniu, iż kod źródłowy programu System Losowego Przydziału Spraw nie stanowi informacji o sprawach publicznych.

Na wstępie zaakcentować trzeba, że w myśl art. 1 ust. 1 u.d.i.p. każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie. Pojęcie informacji publicznej jest

pojęciem niedookreślonym. Na gruncie powyższego przepisu za informację publiczną należy uznać każdą wiadomość wytworzoną przez szeroko rozumiane władze publiczne, a także inne podmioty sprawujące funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa. Charakter informacji publicznej mają również informacje niewytworzone przez wskazane podmioty, lecz do nich się odnoszące. Informację publiczną stanowi zatem treść wszelkiego rodzaju dokumentów, nie tylko bezpośrednio zredagowanych i wytworzonych przez wskazany podmiot. Przymiot taki posiada także treść dokumentów, których podmiot używa do zrealizowania powierzonych mu prawem zadań. Charakter publiczny należy zatem przypisać tym informacjom, które odnoszą się do publicznej sfery działalności. O zakwalifikowaniu określonej informacji jako podlegającej udostępnieniu w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej decyduje kryterium rzeczowe, a więc treść i charakter informacji (wyrok NSA z 19 kwietnia 2021 r. sygn. akt III OSK 317/21, LEX nr 3184899). Jednocześnie art. 1 ust. 1 u.d.i.p. należy wyklądać w powiązaniu z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, przewidującym że w skład prawa dostępu do informacji publicznej wchodzi m.in. uprawnienie do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to niewątpliwie ma na celu zagwarantowanie jawności życia publicznego oraz transparentności działania organów władzy publicznej. Jak słusznie ujął to Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z 9 grudnia 2013 r. sygn. akt I OPS 7/13 (pub. orzeczenia.nsa.gov.pl) "Transparentność działań organów władzy publicznej i poddanie tych działań kontroli społecznej może przyczynić się do poprawy standardów dotyczących ochrony praw obywatelskich, przestrzegania przepisów prawa, poprawy relacji w stosunkach obywatel - państwo i wreszcie budować zaufanie do organów władzy publicznej". Tym samym treść art. 1 ust. 1 u.d.i.p. w powiązaniu z normą konstytucyjną przesądza o przyjęciu szerokiej wykładni pojęcia "informacji publicznej".

Przedmiotem postępowania jest kwalifikacja żądanej przez stronę skarżącą informacji w postaci kodu źródłowego programu Systemu Losowego Przydziału Spraw, zwanego dalej "SLPS", za sprawą którego od 1 stycznia 2017 r. sędziowie są przydzielani do spraw. W takim stanie rzeczy konieczne jest przedstawienie pojęcia kodu źródłowego programu. Kod źródłowy to ciąg instrukcji i deklaracji, zapisany w zrozumiałym dla człowieka języku programowania opisujący operacje, jakie powinien wykonać komputer przy pomocy skończonej liczby ściśle zdefiniowanych rozkazów. Kod źródłowy pozwala wyrazić w czytelnej dla człowieka formie strukturę i działania programu komputerowego (por. wyrok NSA z 27 lutego 2014 r., I OSK 2014/13, LEX nr 2120928). Należy także odróżnić pojęcia kodu źródłowego i algorytmu programu. Algorytmem jest bowiem "skończony ciąg jasno zdefiniowanych czynności koniecznych do wykonania pewnego rodzaju zadań, sposób postępowania prowadzący do rozwiązania problemu". W tworzeniu programu komputerowego zaprojektowanie algorytmu jest pierwszym etapem prac określającym kolejne czynności jakie powinien on wykonywać, dalszym etapem jest już sama czynność projektowania (tworzenia kodu źródłowego). Opracowanie algorytmu można porównać do opisu (słownego, bądź graficznego) sposobu działania, sekwencji, czy też zestawu ściśle określonych czynności (komend, rozkazów, poleceń) prowadzących do określonego rezultatu (w tym przypadku wylosowania składu dla konkretnej sprawy wprowadzonej do SLPS). Ciąg tych czynności to właśnie algorytm przy czym może on mieć różny stopień szczegółowości począwszy od ogólnych założeń zawartych w przepisach na szczegółowych technicznych rozwiązaniach kończąc (tak NSA w wyroku z 19 kwietnia 2021 r., III OSK 836/21, pub. ONSAiWSA 2022/2/16). Zestawienie powyższych pojęć prowadzi do wniosku, że pojęcia kodu źródłowego i algorytmu mają odmienny charakter, zaś kod źródłowy jest pojęciem szerszym. O ile algorytm pozwala tylko zidentyfikować – krok po kroku – czynności konieczne do podjęcia dla osiągnięcia celu zamierzonego przez twórcę programu, o tyle kod źródłowy umożliwia wyrażenie całości operacji możliwych do podjęcia w ramach danego programu. W uproszczeniu można stwierdzić, że algorytm stanowi opis lub instrukcję funkcjonowania programu, wyrażanego w całości przez kod źródłowy. Nie ulega

wątpliwości, że dysponowanie kodem źródłowym pozwala na całościową analizę funkcjonowania programu komputerowego, w tym także na ocenę możliwości nadużycia lub ingerencji w sposób funkcjonowania programu. Zwraca na to uwagę Sąd pierwszej instancji, wskazując, że udostępnianie informacji technicznych (kodu źródłowego) może prowadzić do ujawnienia danych mających istotny wpływ na bezpieczeństwo danego narzędzia informatycznego.

Zasadniczym powodem oddalenia skargi przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie było stwierdzenie, iż kod źródłowy SLPS jest informacją o technicznym tylko charakterze, a nie informacją dotyczącą sprawy publicznej. W takim stanie rzeczy Naczelny Sąd Administracyjny zauważa, że zagadnienie aplikacji SLPS, za pomocą której wyznaczany jest skład rozpoznający sprawę sądową, było już przedmiotem orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego. Co prawda NSA w wyroku z 19 kwietnia 2021 r., III OSK 836/21, pub. ONSAiWSA 2022/2/16, nie określił charakteru prawnego kodu źródłowego systemu SLPS, a wyłącznie algorytmu przedstawiającego sposób jej działania. Niemniej z perspektywy przedmiotów obu postępowań istotne jest przytoczenie niektórych, zawartych w powyższym judykacie, ustaleń Sądu kasacyjnego.

Otóż w wyroku z 19 kwietnia 2021 r., III OSK 836/21, NSA przesądził, że algorytm Systemu Losowego Przydziału Spraw spełnia kryteria informacji publicznej. Sąd wyjaśnił jednocześnie, że SLPS to system teleinformatyczny służący do losowego przydziału spraw i zadań sądu, działający w oparciu o generator liczb. Powołał się na uzasadnienie projektu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 28 grudnia 2017 r. zmieniającego rozporządzenie - Regulamin urzędowania sądów powszechnych, z którego wynika m.in. że "SLPS jest aplikacją sieciową dostępną z komputerów zalogowanych do wewnętrznych sieci informatycznych sądów (...). Po godzinach pracy sądu centralny komputer, wykorzystując generator liczb losowych, kolejno zajmie się każdym wydziałem każdego sądu powszechnego i dokona losowego przydziału sędzięgo referenta w każdej sprawie wprowadzonej danego dnia do SLPS". Co istotne, Sąd kasacyjny w powyższym wyroku zwrócił uwagę, że żądanie strony udostępnienia algorytmu SLPS nie dotyczyło zakładanego przez przepisy prawa sposobu funkcjonowania SLPS, ta kwestia wynika bowiem z postanowień Regulaminu urzędowania sądu powszechnego. Wniosek o udostępnienie informacji w postaci algorytmu aplikacji sieciowej dotyczył praktycznych aspektów działania SLPS. Jak wskazał Sąd: "O ile rozporządzenie określa jakimi zasadami powinien kierować się System, jakie elementy i kryteria uwzględniać, to nie wyjaśnia jak aplikacja sieciowa SLPS rzeczywiście działa. (...) Algorytm przedstawiający sposób działania aplikacji sieciowej SLPS za pomocą której wyznaczany jest skład rozpoznający sprawę sądową mieści się w pojęciu informacji publicznej z tego względu, że informuje o sposobie funkcjonowania sądów, o sposobie przyjmowania i załatwiania spraw".

Podsumowując, z dotychczasowego orzecznictwa wynika stanowisko, które skład orzekający w niniejszej sprawie także podziela, że co do zasady wszystko, co wiąże się bezpośrednio z funkcjonowaniem i trybem działania podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1 u.d.i.p., stanowi informację publiczną. Informacją tą mogą być nie tylko dane zawarte w akcie prawnym regulującym funkcjonowanie sądów powszechnych, a także te informacje, które dotyczą trybu działania ww. podmiotów w praktyce ich funkcjonowania. Powyższe ustalenie nie przesądza jeszcze o kierunku rozstrzygnięcia, albowiem oceny prawnej Sądu w odniesieniu do algorytmu systemu SLPS nie można automatycznie przełożyć w odniesieniu do kodu źródłowego tego programu.

Powracając zatem do pojęcia kodu źródłowego, w dotychczasowym orzecznictwie Naczelny Sąd Administracyjny wskazywał, że kod ten jest tylko technicznym elementem przetwarzania danych, a głównym zastosowaniem kodu źródłowego jest wyrażanie programów komputerowych w zrozumiałej postaci. Brak jest jednolitego poglądu w zakresie kwalifikacji

kodu źródłowego programu jako informacji o sprawach publicznych (szerzej zob. wyroki NSA: z 27 lutego 2014 r., I OSK 2014/13, LEX nr 2120928 i z 10 stycznia 2014 r., I OSK 2254/13, LEX nr 1456983). Naczelny Sąd Administracyjny w składzie orzekającym uważa za trafne stanowisko, iż sama okoliczność, że ciąg czynności (zmierzający do wyznaczenia składu orzekającego) realizuje program techniczny, nie oznacza, że informacja w tym przedmiocie ma charakter wyłącznie techniczny, a nie charakter informacji publicznej. Ocena w tym zakresie powinna być oparta na indywidualnych okolicznościach danej sprawy, z uwzględnieniem funkcjonalnego spojrzenia na żądaną informację. Końcowa ocena kodu źródłowego jako informacji publicznej zależy od przedmiotu danego programu i jego roli w procesie realizacji zadań postawionych przez podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej.

W tym zakresie przesądzające znaczenie dla oceny, czy kod źródłowy SPLS jest informacją o sprawach publicznych w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p., mają następujące aspekty sprawy.

Po pierwsze, System Losowego Przydziału Spraw jest programem niemającym charakteru wyłącznie pomocniczego. Wyznaczanie składu orzekającego sądu powszechnego w praktyce nie następuje przez czynność osoby (przewodniczącego wydziału), wspomaganej tylko systemem SLPS. Przeciwnie, wyznaczenie składu sądu następuje przez wspomniany program komputerowy. Prawdą jest, że przepisy prawa powszechnie obowiązującego określają zasady wyznaczania składów orzekających sądów. Materię tę reguluje § 43 - § 76 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 18 czerwca 2019 r. - Regulamin urzędowania sądów powszechnych (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 2046 ze zm.). Jednak, jak już wspomniano, okoliczność publicznego dostępu do uregulowań dotyczących zasad wyznaczania składów orzekających pozostaje bez wpływu na kwalifikację praktycznych aspektów tej czynności jako informacji publicznej. Tymczasem, zgodnie z § 50 ww. rozporządzenia, SLPS "tworzy" składy, którym następnie "przydziela" sprawy referentów. Rola systemu SLPS dalece wykracza poza rolę programu wspomagającego pracę osoby, automatyzując w pewnym zakresie funkcjonowanie podmiotów władzy publicznej. W takiej sytuacji rację ma skarżące Stowarzyszenie, że kod źródłowy programu SLPS jest informacją o sprawach publicznych. Przeciwnie niż wskazano w zaskarżonym wyroku, udostępnienie tego kodu nie jest tylko środkiem kreowania nadzoru społecznego nad prawidłowością działania narzędzi wykorzystywanych przez administrację. Stanowisko zajęte przez Sąd pierwszej instancji nie bierze pod uwagę rzeczywistej roli systemu przydziału spraw sędziom w praktyce funkcjonowania sądownictwa powszechnego. Dostęp do kodu źródłowego tego programu uzasadniony jest nie tylko troską o techniczną poprawność jego działania, a kontrolą społeczną zgodności wyznaczania składów orzekających sądów z przepisami prawa.

Reasumując, sposób wyznaczania składów orzekających przez program informatyczny – System Losowego Przydziału Spraw (SLPS) prowadzi do wniosku, że program ten nie tylko "ma związek" z funkcjonowaniem sądów, ale w praktyce zastępuje działalność urzędnika lub sędziego, która to działalność stanowi sprawę publiczną (wyznaczenie składu sądu). Skoro tak, to wzgląd na przejrzystość życia społecznego i prawidłowość funkcjonowania sądów przemawia za uznaniem, że kod źródłowy SLPS stanowi informację publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p.

Jednocześnie Naczelny Sąd Administracyjny zauważa, że w dobie automatyzacji wykonywania zadań publicznych szczególnie istotną kwestią jest poprawność funkcjonowania programów komputerowych, automatyzujących pracę urzędnika lub sędziego. O ile w przypadku programów o charakterze pomocniczym realizacja zadań władzy publicznej jest wykonywana w praktyce przez osobę pełniącą funkcję publiczną, o tyle prawidłowość aktu stosowania prawa (np. zaświadczenia albo decyzji) generowanego automatycznie zależy w dużej mierze od poprawnego działania kodu źródłowego danego programu komputerowego. Warto podkreślić, że prawo krajowe dopuszcza już załatwianie spraw administracyjnych z

wykorzystaniem pism generowanych automatycznie – art. 14 § 1b ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.). Ciężko jest w takiej sytuacji podtrzymać twierdzenie, że kod źródłowy programu nie może stanowić informacji publicznej. Argument o technicznym tylko charakterze kodu źródłowego powinien mieć charakter wstępnego założenia, popartego dokładną analizą znaczenia programu komputerowego dla praktyki działalności podmiotów wskazanych w art. 4 u.d.i.p. Uwzględnienia wymaga bowiem fakt, że coraz częściej rzetelność działania władz publicznych – a więc i sytuacja prawna jednostki - zależy będzie nie od działania człowieka, a właśnie od sposobu zaprojektowania danego zagadnienia w programie komputerowym wykorzystywanym przez władzę publiczną.

Kwestia ta dostrzegana jest w doktrynie, wskazującej na szczególną istotność transparentności działań władz publicznych w tych obszarach, "w których zastosowanie systemów algorytmicznych do wykonywania władzy publicznej może choćby potencjalnie rzutować na prawa podstawowe jednostek, jak np. na prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia spraw jednostek w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd" (F. Geburczyk, Algorytm służący automatyzacji wyznaczania składów orzekających w sądach powszechnych jako informacja publiczna. Glosa do wyroku NSA z dnia 19 kwietnia 2021 r., III OSK 836/21, "Orzecznictwo Sądów Polskich" 2022, nr 1, s. 134). Słusznie autor wskazuje, że niejednoznaczność treści przepisów powoduje ryzyko nieprawidłowego przełożenia regulacji prawnej na sposób działania programu, który ma działać w sposób automatyczny. Sytuacja ta wymaga podjęcia wielu decyzji konstrukcyjnych przez zespół programistyczny odpowiedzialny za stworzenie algorytmu (tamże, s. 135). W konsekwencji istotnego znaczenia nabiera sposób zaprojektowania programu komputerowego i ocena, czy działanie to zostało dokonane w zgodzie z przepisami regulującymi daną materię (tu: sposób wyznaczania składów orzekających sądów powszechnych).

Naczelny Sąd Administracyjny podziela także pogląd przedstawiony w toku niniejszego postępowania przez [...] Fundację [...], iż teza, jakoby informacje na temat kodu źródłowego programów wykorzystywanych przez administrację stanowiły jedynie "narzędzie techniczne", abstrahuje od praktycznego wpływu tego rodzaju oprogramowania na sprawowanie władzy publicznej. W sytuacji, w której narzędzia komputerowe będą jeszcze szerzej wykorzystywane bezpośrednio przy podejmowaniu decyzji o wolnościach i prawach jednostki, kwestia ta nie pozostaje bez wpływu przy interpretacji pojęcia informacji o sprawach publicznych. Konstrukcja programu odpowiedzialnego za losowy przydział spraw sędziom ma znaczenie z punktu widzenia realizacji prawa do sądu. Zagadnienie publicznego dostępu do kodu źródłowego SLPS może umożliwić obywatelom zweryfikowanie, czy rzeczywiście narzędzie to skutecznie uniemożliwia manipulowanie składami orzekającymi.

Powyższe ustalenia prowadzą Naczelny Sąd Administracyjny do drugiej istotnej kwestii. Mianowicie, w okolicznościach rozpatrywanej sprawy ograniczenie się do udostępnienia w trybie u.d.i.p. algorytmu, a nie kodu źródłowego systemu SLPS, nie jest równoznaczne z osiągnięciem celu ustawy w postaci zapewnienia społecznej kontroli nad wykonywaniem władzy publicznej. Jak zostało już wyjaśnione, algorytm stanowi wyłącznie opis funkcjonowania programu. Udostępnienie obywatelowi algorytmu programu SLPS nie doprowadzi do weryfikacji ewentualnych luk w tej aplikacji, umożliwiających jej nadużycie np. przez nieuprawnione wyłączenie określonych sędziów od udziału w losowaniu. Z kolei na podstawie kodu źródłowego możliwe jest określenie, czy system SLPS pozwala na niezgodne z przepisami prawa ograniczenie losowania składu orzekającego do określonych sędziów, albo pominięcie sędziów od udziału w przydziale określonych spraw sądowych. Dlatego względ na prawidłowość decyzji podejmowanych w sposób zautomatyzowany przemawia za kwalifikacją kodu źródłowego systemu SLPS jako informacji publicznej. Kwalifikacja taka nie powinna jednak być automatycznie przyjmowana w odniesieniu do pozostałych programów

komputerowych. Indywidualna analiza sprawy wymaga dokonania każdorazowej oceny, czy w świetle przepisów prawa program komputerowy, którego kod źródłowy jest przedmiotem wniosku, prowadzi do automatycznej realizacji działania władzy publicznej, czy też pełni on wyłącznie rolę wspomagającą w podejmowaniu decyzji. Powyższe ustalenia przesądzają o zasadności zarzutu naruszenia art. 1 ust. 1 u.d.i.p. przez jego błędną wykładnię, polegającą na uznaniu, iż kod źródłowy programu System Losowego Przydziału Spraw nie stanowi informacji o sprawach publicznych, a także zarzutu naruszenia art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. a) u.d.i.p., ponieważ informacja o sposobie przydzielania sędziom spraw do rozpoznania stanowi informację o trybie działania władz publicznych.

Uzasadniony jest także zarzut naruszenia art. art. 1 ust. 1 i art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych w związku z art. 1 ust. 1 u.d.i.p. przez ich błędną wykładnię, polegającą na uznaniu, iż przedmiot prawa autorskiego nie może stanowić informacji publicznej. Sąd pierwszej instancji błędnie, na etapie kwalifikacji żądanej informacji jako informacji o sprawach publicznych, poddał analizie kwestię praw autorskich do programu komputerowego. Naczelny Sąd Administracyjny wyraża zapatrywanie, że ocena, czy dana informacja ma charakter publiczny, dokonywana jest wyłącznie na podstawie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej, w tym na podstawie kryterium przedmiotowego określonego w art. 6 u.d.i.p. Fakt, iż określony program komputerowy może być przedmiotem praw autorskich, w żaden sposób nie wpływa na kwalifikację kodu źródłowego programu na gruncie prawa do informacji publicznej. Zagadnienie to może być natomiast przedmiotem oceny na dalszym etapie postępowania. Sama kwalifikacja wnioskowanej informacji jako informacji publicznej nie powoduje automatycznie udostępnienia tej informacji w trybie określonym w art. 13 ust. 1 u.d.i.p. Zgodnie z art. 5 u.d.i.p. prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu m.in. z uwagi na tajemnicę przedsiębiorcy (ust. 2). Jako że przedmiot niniejszego postępowania sądowoadministracyjnego jest wyłącznie bezczynność organu w przedmiocie rozpoznania wniosku z [...] października 2017 r., to zagadnienie dopuszczalności ograniczenia prawa do informacji publicznej pozostaje poza granicami sprawy rozpoznawanej przez Naczelny Sąd Administracyjny.

Natomiast niezasadne są pozostałe zarzuty skargi kasacyjnej. Sąd pierwszej instancji nie naruszył przepisów wskazanych w zarzucie pierwszym przez ich błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, iż prawo dostępu do informacji publicznej nie służy do sprawowania społecznego nadzoru nad funkcjonowaniem władz. Sąd Wojewódzki w zaskarżonym wyroku ograniczył się bowiem do stwierdzenia, że nadzór nad funkcjonowaniem władz publicznych nie obejmuje prawidłowości technicznych aspektów działania narzędzi informatycznych wykorzystywanych przez administrację. Podobnie Sąd pierwszej instancji nie wskazał, że art. 6 ust. 1 u.d.i.p. zawiera zamknięty katalog kategorii informacji o sprawach publicznych, a więc nie naruszył tego przepisu. Z kolei art. 13 ust. 1 u.d.i.p. określa termin udostępnienia informacji na wniosek, mając charakter przepisu proceduralnego. Jako że przepis ten nie był przez Sąd pierwszej instancji stosowany, nie został także naruszony. Skarżący kasacyjnie nie powiązał naruszenia ww. przepisu z przepisami stosowanym przez wojewódzki sąd administracyjny.

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

Wyżej wykazano, że kod źródłowy programu Systemu Losowego Przydziału Spraw posiada walor informacji o sprawach publicznych. Dlatego na podstawie art. 148 § 1 pkt 1 i 3 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny zobowiązał Ministra Sprawiedliwości do rozpoznania punktu 1. wniosku z [...] października 2017 r. w terminie 14 dni od daty doręczenia wyroku wraz z aktami sprawy oraz stwierdził, że Minister Sprawiedliwości dopuścił się bezczynności w rozpoznaniu

punktu 1. wniosku z [...] października 2017 r.

Ponadto na podstawie art. 148 § 1a p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że bezczynność Ministra Sprawiedliwości nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa. Rażącym naruszeniem prawa jest naruszenie ciężkie, które nosi cechy oczywistej i wyraźnej sprzeczności z obowiązującym prawem, niepozwalające na zaakceptowanie w demokratycznym państwie prawa i wywołujące dotkliwe skutki społeczne lub indywidualne. Z sytuacją taką nie mamy do czynienia w niniejszej sprawie. W sytuacji niejednoznacznej kwalifikacji kodu źródłowego programu w dotychczasowym orzecznictwie naruszenie prawa dokonane przez organ nie miało charakteru oczywistego. Tym samym brak było podstaw do stwierdzenia rażącego naruszenia prawa przez Ministra Sprawiedliwości.

O kosztach postępowania orzeczono na podstawie art. 200, art. 203 pkt 1 i art. 209 oraz art. 205 § 2 p.p.s.a. Koszty te wynoszą 660 złotych. Na koszty te składają się: wpis od skargi (100 zł), opłata kancelaryjna za sporządzenie i doręczenie uzasadnienia (100 zł), wpis od skargi kasacyjnej (100 zł), wynagrodzenie dla pełnomocnika skarżącego kasacyjnie za sporządzenie i wniesienie skargi kasacyjnej (360 zł).