

Warszawa, dnia 14 grudnia 2018 roku

Naczelnny Sąd Administracyjny

ul. Boduena 3/5

00-011 Warszawa

za pośrednictwem

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

Jasna 2/4

00-013 Warszawa

Skarżąca: Fundacja ePaństwo
Zgorzała, ul. Pliszki 2B/1
05-500 Piaseczno
reprezentowana przez
radcę prawnego Magdalenę Siwanowicz-Suską
adres do korespondencji:
ul. Nowogrodzka 25/37
00-511 Warszawa

Organ, którego skarga dotyczy: **Ministra Sprawiedliwości**
Al. Ujazdowskie 11
00-950 Warszawa

Sygn. akt: II SAB/Wa 61/18

Wpis od skargi: 100 PLN (uiszczony)

SKARGA KASACYJNA

**od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie
z dnia 5 września 2018 r., sygn. akt II SAB/Wa 61/18, doręczonego prawidłowo skarżącej wraz z
uzasadnieniem w dniu 15 listopada 2018 r.**

Działając w imieniu Fundacji ePaństwo z siedzibą w Zgorzale (“Skarżąca” lub “Fundacja”), na podstawie udzielonego mi pełnomocnictwa, które wraz dowodem uiszczenia opłaty skarbowej oraz odpisem KRS Skarżącej przedkładam w załączeniu, na podstawie art. 173 § 1 ustawy z dnia 30

sierpnia 2002 roku – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2002 Nr 153 poz. 1270 ze zm.) (“**p.p.s.a.**”),

zaskarżam w całości

wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 września 2018 r., wydany w sprawie sygn. akt II SAB/Wa 61/18, oddalający skargę Fundacji na bezczynność Ministra Sprawiedliwości w przedmiocie rozpoznania wniosku z dnia 4 grudnia 2017 r. o udostępnienie informacji publicznej **w zakresie algorytmu, na podstawie którego funkcjonuje System Losowego Przydziału Spraw**, którego to wyroku odpis wraz z uzasadnieniem został doręczony Skarżącej w dniu 15 listopada 2018 r.

Sądowi I instancji zarzucam, wskazując art. 174 pkt 1 p.p.s.a. naruszenie przepisów prawa materialnego tj.:

– art. 61 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP oraz art. 1 ust. 1 w zw. z art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. 2001 Nr 112 poz. 1198 ze zm.) (“**u.d.i.p.**”) poprzez błędną wykładnię powyższych przepisów polegającą na uznaniu, że informacja w postaci algorytmu, na podstawie którego funkcjonuje System Losowego Przydziału Spraw – nie stanowi informacji publicznej, skutkującą oddaleniem skargi Fundacji, podczas gdy prawidłowa wykładnia powyższych przepisów prowadzi do konkluzji, że wnioskowane przez Skarżącą informacje mieszczą się w zakresie definicji informacji publicznej i mogą podlegać udostępnieniu na podstawie przepisów u.d.i.p.

Powołując się na art. 174 pkt 2 p.p.s.a. zarzucam Sądowi I instancji naruszenie przepisów postępowania, mające wpływ na wynik sprawy, tj.:

– art. 3 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 141 § 4 p.p.s.a. przez nienależyte wykonanie obowiązku kontroli wyrażające się w rozpoznaniu sprawy w granicach szerszych niż granice żądania określone przez Fundację w skardze na bezczynność Organu z dnia 20 grudnia 2018 r. tj. poprzez rozpoznanie sprawy także w zakresie nieudostępnienia kodu źródłowego Systemu Losowego Przydziału Spraw, podczas gdy Fundacja zaskarżyła bezczynność Organu wyłącznie w zakresie nieudostępnienia algorytmu, na podstawie którego funkcjonuje System Losowego Przydziału Spraw oraz poprzez wadliwe uzasadnienie zaskarżonego wyroku, nieodpowiadające wymogom art. 141 § 4 p.p.s.a, polegające na koncentrowaniu się przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie na łącznej ocenie, czy

informacje w postaci kodu źródłowego i algorytmu Systemu Losowego Przydziału Spraw są informacjami publicznymi, zamiast na dokonaniu wnikliwej oceny prawnej podniesionych przez Skarżącego zarzutów wyłącznie w odniesieniu do algorytmu Systemu Losowego Przydziału Spraw, zgodnie z żądaniem Skarżącej – co miało wpływ na wynik sprawy, gdyż doprowadziło do wydania przez Sąd I instancji orzeczenia odnoszącego się do szerszego zakresu sprawy, niż ten, który Fundacja wskazała w skardze na bezczynność oraz do sporządzenia uzasadnienia niepozwalającego w pełni na rekonstrukcję toku rozumowania Sądu I instancji oddalającego skargę Fundacji.

– art. 149 § 1 i 149 § 1a pkt p.p.s.a., polegające na ich niezastosowaniu i nieuwzględnieniu skargi Fundacji na bezczynność Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 grudnia 2017 r., pomimo, że wniosek Skarżącej z dnia 4 grudnia 2017 r. dotyczył informacji publicznej w zakresie, w jakim odnosił się do algorytmu, na podstawie którego funkcjonuje System Losowego Przydziału Spraw, a Organ nie udzielił informacji zgodnie z treścią tego wniosku.

Biorąc powyższe pod uwagę wnoszę:

- 1) na podstawie art. 188 p.p.s.a. o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i rozpoznanie przez Naczelną Sąd Administracyjny skargi Fundacji na bezczynność Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 grudnia 2017 r.; w przypadku uznania przez Tutejszy Sąd, że istota sprawy nie jest dostatecznie wyjaśniona – na podstawie art. 185 p.p.s.a. wnoszę o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie.
- 2) na podstawie art. 176 § 2 p.p.s.a. o rozpoznanie niniejszej skargi na rozprawie;
- 3) o zasądzenie od Organu na rzecz Fundacji, zwrotu kosztów postępowania sądownoadministracyjnego, w tym kosztów zastępstwa prawnego według norm prawem przepisanych.

Uzasadnienie

Wyrokiem z dnia 5 września 2018 r. wydanym w sprawie II SAB/Wa 61/18, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę Fundacji na bezczynność Ministra Sprawiedliwości (dalej także “**Organ**”) w przedmiocie rozpoznania wniosku z dnia 4 grudnia 2017 r. o udostępnienie informacji publicznej **w zakresie algorytmu na podstawie, którego funkcjonuje System Losowego Przydziału Spraw.**

Skarżąca kwestionuje niekorzystny dla niej wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie i podnosi przeciwko niemu zarzuty uszczegółowione w dalszej części niniejszej skargi kasacyjnej.

I. Zarzuty naruszenia prawa materialnego

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 61 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP oraz art. 1 ust. 1 w zw. z art. 10 ust. 1 u.d.i.p. polegającego na błędnej wykładni powyższych przepisów prowadzącej do uznania, że informacja w postaci algorytmu, na podstawie którego funkcjonuje System Losowego Przydziału Spraw nie stanowi informacji publicznej i nie podlega udostępnieniu w trybie przepisów u.d.i.p. – należy wskazać następujące kwestie.

Stosownie do art. 61 ust. 1 Konstytucji RP obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Zgodnie z treścią 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. Z kolei zgodnie z art. 10 ust. 1 u.d.i.p. informacja publiczna, która nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej lub centralnym repozytorium, jest udostępniana na wniosek.

Zdaniem Skarżącej informacja w postaci algorytmu, na podstawie którego funkcjonuje System Losowego Przydziału Spraw spełnia zarówno przedmiotowe jak i podmiotowe kryterium informacji publicznej oraz powinna podlegać udostępnieniu w trybie przepisów u.d.i.p.

W świetle treści art. 4 ust. 1 u.d.i.p. do udostępnienia informacji publicznej obowiązane są w szczególności organy władzy publicznej, a także podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym, oraz osoby prawne, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów. Minister Sprawiedliwości jako organ administracji publicznej, stosownie do treści przepisu art 5 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 1960 nr 30 poz. 168 ze zm.) jest podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji publicznej. W tym zakresie stanowisko Skarżącej jest tożsame ze stanowiskiem Sądu I instancji zawartym w zaskarżonym skarga kasacyjną wyroku. Nie ma wątpliwości co do tego, że wniosek Fundacji z dnia 4 grudnia 2017 r. został skierowany do podmiotu zobowiązanego do udostępniania

informacji publicznej w świetle art. 4 ust. 1 u.d.i.p. W okolicznościach niniejszej sprawy spełnione jest zatem kryterium podmiotowe informacji publicznej.

Zdaniem Skarżącej istnieją okoliczności przemawiające za przyjęciem, że informacja w postaci algorytmu, na podstawie którego funkcjonuje System Losowego Przydziału Spraw spełnia również kryterium rzeczowe informacji publicznej tj. dotyczy spraw publicznych. Za uznaniem, że sposób dokonywania losowania spraw w sądach powszechnych jest sprawą publiczną przemawia uregulowanie tej materii w przepisach powszechnie obowiązującego prawa. Art. 41 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. 2001 Nr 98 poz. 1070 ze zm.) (**“Ustawa”**) stanowi, że “Minister Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa, określi, w drodze rozporządzenia, regulamin wewnętrznego urzędowania sądów powszechnych określający: 1) wewnętrzną organizację i porządek funkcjonowania sądów, 2) szczegółowe zasady przydziału spraw, w tym: a) sposób dokonywania losowania spraw (...)”. Ustawodawca zatem w ustawie deleguje Ministrowi Sprawiedliwości określone zadania, w tym uregulowanie kwestii dotyczącej sposobu realizacji losowania spraw w sądach powszechnych. Należy przyjąć, że ustawodawca uznał sposób wskazania sędziów orzekających w konkretnych sprawach za sprawę ważną, wymagającą utworzenia delegacji ustawowej i zawarcia konkretnych norm instrukcyjnych w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości. Stosownie do art. 41 § 1 Ustawy na Ministra Sprawiedliwości nałożono obowiązek w postaci określenia sposobu dokonywania losowania spraw w akcie wykonawczym. Organ zrealizował delegację ustawową w art. 43 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 grudnia 2015 r. Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz.U. 2015 poz. 2316 ze zm.) (**“Rozporządzenie”**) stanowiącym, że “Sprawy są przydzielane referentom (sędziom i asesorum sądowym) losowo, zgodnie z ustalonym podziałem czynności, przez narzędzie informatyczne działające w oparciu o generator liczb losowych, oddzielnie dla każdego repertorium, wykazu lub innego urządzenia ewidencyjnego, chyba że przepisy niniejszego rozporządzenia przewidują inne zasady przydziału. Przydziału przez narzędzie informatyczne nie stosuje się, jeżeli tylko jeden sędzia lub asesor sądowy uczestniczy w przydziale spraw danego rodzaju.” Zdaniem Skarżącej sytuacja, w której określenie sposobu dokonywania losowania jest ustawowym zadaniem Organu (realizowanym w akcie wykonawczym), przy określeniu przez Organ, że losowanie następuje przez narzędzie informatyczne działające w oparciu o generator liczb losowych, jest równoznaczna z przyjęciem, że Organ używa algorytmu, na podstawie którego funkcjonuje System Losowego Przydziału Spraw do realizacji przewidzianych prawem zadań publicznych. Powyższe z kolei przemawia za przyjęciem, że przedmiotowy algorytm ma charakter informacji publicznej, jako dotyczący sprawy publicznej.

W literaturze wskazuje się, że “Informacją publiczną jest zatem treść dokumentów wytworzonych przez organy władzy publicznej i podmioty wykonujące zadania publiczne, treść wystąpień, opinii i ocen przez nie dokonywanych, niezależnie do jakiego podmiotu są one kierowane i jakiej sprawy dotyczą. Ponadto informację publiczną stanowi **treść wszelkiego rodzaju dokumentów odnoszących się do organu władzy publicznej lub podmiotu wykonującego zadania publiczne, związanych z nimi bądź w jakikolwiek sposób ich dotyczących. Informacją publiczną jest więc zarówno treść dokumentów bezpośrednio wytworzonych przez ww. podmioty jak i tych, których używają one przy realizacji przewidzianych prawem zadań, nawet jeżeli nie pochodzą wprost od nich. Zaznaczenia przy tym wymaga, że na potrzeby konstytucyjnego prawa do informacji za „dokument w ogólności” należy rozumieć każdą informację o działalności władzy publicznej lub o sprawach publicznych, wysłowioną i zobiektywizowaną na jakimś nośniku i najczęściej przybierającą postać pisemną. W najszerszym rozumieniu dokumentem będzie każdy nośnik danych, który może przybrać formę papierową, elektroniczną, cyfrową** (W. Sokolewicz, L. Garlicki, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2005, tom IV, s. 35).”

Skarżąca nie neguje, że algorytm składa się z informacji o charakterze technicznym, przy czym zawiera on jednocześnie informacje przesadzające o sposobie dokonywania losowania spraw w sądach powszechnych, a co za tym idzie informacje o sposobie realizacji zadania publicznego. Przedmiotowy algorytm stanowi nośnik informacji, używany przez Ministra Sprawiedliwości do realizacji zadania przewidzianego prawem i w tym kontekście – ze względu na treść i charakter tych informacji powinien zostać uznany za informację publiczną. Z punktu widzenia interesu publicznego dotyczący sprawy algorytm ma kluczowe znaczenie dla organizacji wymiaru sprawiedliwości i zaufania obywatela do państwa. Podkreślenia wymaga, że zapis algorytmu nie stanowi w okolicznościach niniejszej sprawy jedynie informacji technicznej, ale jest wyrazem procedury ściśle związanej z bezpośrednią sytuacją obywateli, których sprawy są rozpoznawane. Okoliczność występowania w ramach algorytmu informacji technicznych wynika z postępu technologicznego i nie powinna wykluczać możliwości kwalifikacji algorytmu jako informacji publicznej.

W opinii Skarżącej za uznaniem informacji w postaci algorytmu Systemu Losowego Przydziału Spraw za informację dotyczącą spraw publicznych przemawia również okoliczność, że zakup oprogramowania zawierającego przedmiotowy algorytm został sfinansowany ze środków publicznych – zatem wiąże się z gospodarowaniem mieniem publicznym.

Skarżąca stoi na stanowisku, że w świetle powyższej argumentacji, algorytm na podstawie którego funkcjonuje System Losowego Przydziału Spraw stanowi informację publiczną, jako spełniający

podmiotowe i przedmiotowe kryteria informacji publicznej, stosownie do przepisów u.d.i.p.

II. Zarzuty naruszenia przepisów postępowania, mogących mieć istotny wpływ na wynik sprawy

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 3 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 141 § 4 p.p.s.a. należy wskazać, że wykonanie obowiązku kontroli nie zostało należycie zrealizowane z uwagi na rozpoznanie sprawy przez Sąd Instancji w granicach szerszych niż granice żądania określone w skardze na bezczynność Organu z dnia 20 grudnia 2018 r. tj. sprawa została rozpoznana także w zakresie nieudostępnienia kodu źródłowego Systemu Losowego Przydziału Spraw, a uzasadnienie zaskarżonego wyroku zostało sporządzone w pewnym stopniu w sposób wadliwy. Skarżąca wniosła skargę na bezczynność Ministra Sprawiedliwości w przedmiocie nieudostępnienia informacji publicznej określonej we wniosku Fundacji z dnia 4 grudnia 2017 r. w zakresie nieudostępnienia algorytmu, na podstawie którego funkcjonuje System Losowego Przydziału Spraw. Sąd I instancji wskazał na tę okoliczność (str. 3 uzasadnienia zaskarżonego wyroku), przy czym w swoich rozważaniach odniósł się do całego wniosku o udostępnienie informacji publicznej tj. do kodu źródłowego i algorytmu Systemu Losowego Przydziału Spraw. Podkreślenia wymaga, że obie wnioskowane informacje nie mogą być traktowane jako tożsame i wymagały odrębnej analizy pod kątem możliwego uznania ich za informację publiczną. W uzasadnieniu wyroku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie koncentrował się jedynie na łącznej ocenie informacji w postaci kodu źródłowego i algorytmu, w kontekście posiadania przez nie walorów informacji publicznej wskazując, że: (...) “kod źródłowy i algorytm Systemu Losowego Przydziału Spraw są częścią systemu informatycznego, a więc narzędzia informatycznego do wspomagania realizacji bieżących zadań przez Ministerstwo Sprawiedliwości i nie stanowią one informacji publicznej, gdyż nie zawierają informacji o funkcjonowaniu, czy też organizacji organu”. Sąd I instancji nie odniósł się – w sposób pozwalający na ocenę zasadności rozstrzygnięcia podjętego w zapadłym wyroku – do wskazań Skarżącej dotyczących uregulowania kwestii sposobu dokonywania losowania spraw w Ustawie i Rozporządzeniu. Przedmiotowe wskazania miały na celu wykazanie istnienia rzeczowego kryterium informacji publicznej w kontekście algorytmu Systemu Losowego Przydziału Spraw. Sąd I instancji wskazał, że “Kod źródłowy i algorytm Systemu Losowego Przydziału Spraw nie stanowią informacji publicznej, ale są narzędziem do stworzenia takiej informacji.” W ocenie Skarżącej Sąd I instancji zdaje się pomijać okoliczność, że w niniejszej sprawie algorytm poza tym, że rzeczywiście zawiera informacje techniczne, zawiera jednocześnie informacje przesądzające o sposobie dokonywania losowania spraw w sądach powszechnych, czyli informacje na temat sposobu realizacji zadania publicznego. Niedokonanie przez Sąd I instancji wyczerpującej analizy informacji w postaci algorytmu Systemu Losowego Przydziału Spraw pod kątem spełnienia kryterium przedmiotowego informacji publicznej

spowodowało, że w tym zakresie niemożliwe jest zrekonstruowanie toku rozumowania Sądu I instancji.

W okolicznościach niniejszej sprawy – w opinii Skarżącej – Sąd I instancji niezasadnie stwierdził, że wnioskowana przez Fundację informacja nie stanowi informacji publicznej. W konsekwencji naruszone zostały przepisy art. 149 § 1 i 149 § 1a pkt p.p.s.a., poprzez ich niezastosowanie i nieuwzględnienie, że Organ pozostaje w stanie bezczynności względem Fundacji, pomimo, że wniosek Skarżącej z dnia 4 grudnia 2018 r. w zaskarżonym zakresie dotyczył informacji publicznej, a Organ nie udzielił informacji zgodnie z treścią tego wniosku, informując Skarżącą – w drodze czynności materialno-technicznej – o nieuznaniu za informację publiczną przedmiotu wniosku Fundacji oraz wskazaniu na źródła informacji o Systemie Losowego Przydziału Spraw.

Mając na uwadze całokształt przedstawionej argumentacji wnoszę jak na wstępie.

Za Skarżącą:

Magdalena Siwanowicz-Suska, radca prawny

Załączniki:

- 1) odpis skargi kasacyjnej,
- 2) odpis pełnomocnictwa do sporządzenia i wniesienia skargi kasacyjnej wraz z dowodem uiszczenia opłaty skarbowej oraz odpisem KRS Skarżącej,
- 3) dowód uiszczenia wpisu od skargi (100 PLN).