

II SAB/Wa 61/18 - Wyrok WSA w Warszawie

Data orzeczenia	2018-09-05	<i>orzeczenie nieprawomocne</i>
Data wpływu	2018-01-29	
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie	
Sędziowie	Iwona Maciejuk Janusz Wałowski Piotr Borowiecki /przewodniczący sprawozdawca/	
Symbol z opisem	6480 658	
Hasła tematyczne	Dostęp do informacji publicznej	
Sygn. powiązane	III OSK 836/21 - Wyrok NSA z 2021-04-19	
Skarżony organ	Minister Sprawiedliwości	
Treść wyniku	Oddalono skargę	
Powołane przepisy	Dz.U. 1997 nr 78 poz 483 art. 61 ust. 1 <i>Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r.</i> Dz.U. 2001 nr 112 poz 1198 art. 10 ust. 1 art. 16 ust. 1 art. 1 ust. 2 art. 4 ust. 1 art. 6 <i>Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej.</i>	

SENTENCJA

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia WSA Piotr Borowiecki (spr.), Sędziowie WSA Iwona Maciejuk, Janusz Wałowski, po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 5 września 2018 r. sprawy ze skargi Fundacji [...] z siedzibą w Z. na bezczynność Ministra Sprawiedliwości w przedmiocie rozpoznania wniosku z dnia [...] grudnia 2017 r. o udostępnienie informacji publicznej – oddala skargę –

UZASADNIENIE

W dniu 20 grudnia 2017 r. Fundacja [...] z siedzibą w Z. (dalej także: "skarżąca Fundacja" lub "strona skarżąca") wniosła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na bezczynność Ministra Sprawiedliwości (dalej także: "Minister" lub "organ") w przedmiocie rozpatrzenia jej wniosku z dnia [...] grudnia 2017 r. o udostępnienie informacji publicznej.

Na podstawie akt niniejszej sprawy Sąd ustalił następujący stan faktyczny.

W dniu 4 grudnia 2017 r. skarżąca Fundacja [...], powołując się na art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 1764 ze zm. - dalej także: "u.d.i.p."), wniosła do Ministra Sprawiedliwości - w formie poczty elektronicznej (e-mailowej) o udostępnienie informacji publicznej, poprzez przesłanie w odpowiedzi na jej adres e-mailowy (ujawniony w treści przedmiotowego wniosku) informacji w następującym zakresie:

"- kodu źródłowego Systemu **Losowego** Przydziału Spraw,

- **algorytmu** w oparciu którego funkcjonuje System Losowego Przydziału Spraw".

Ustosunkowując się do powyższego wniosku skarżącej Fundacji, Minister Sprawiedliwości, reprezentowany przez Zastępcę Dyrektora Biura Ministra, w piśmie z dnia [...] grudnia 2017 r., nr [...], poinformował stronę skarżącą, że informacje, będące przedmiotem tego wniosku, a więc zarówno kod źródłowy, jak i **algorytm** Systemu **Losowego** Przydziału Spraw (dalej także: "SLPS") nie stanowią informacji o sprawie publicznej, w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p., albowiem - zdaniem organu - obie wymienione składowe narzędzia

informatycznego, jakim jest program komputerowy przeznaczony do losowego przydziału spraw sądowych, mają charakter informacji technicznej.

Organ zauważył, że zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą, ten rodzaj informacji nie posiada waloru informacji publicznej (tak m. in. Naczelny Sąd Administracyjny /w:/ wyrok z dnia 10 czerwca 2014 r., sygn. akt I OSK 7/14 i z dnia 10 stycznia 2014 r., sygn. akt I OSK 2254/13). Jednocześnie, organ powołał się na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 lutego 2014 r., sygn. akt I OSK 2014/13, w którym NSA uznał, 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 zatem kod źródłowy jest tylko technicznym elementem przemarzania danych, a głównym zastosowaniem kodu źródłowego jest wyrażanie programów komputerowych w zrozumiałej postaci należy stwierdzić, że kod źródłowy stanowi jedynie narzędzie wykorzystywane w programach komputerowych, nie zawierając jakiegokolwiek komunikatu o sprawach publicznych. Zestawienie istoty kodu źródłowego z istotą przykładowych informacji o sprawach publicznych wymienionych w (...) art. 6 ustawy o dostępie do informacji publicznej wskazuje na odmienność kodu źródłowego, uzasadniającą pogląd, że kod źródłowy nie stanowi informacji publicznej, w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej".

Minister Sprawiedliwości stwierdził, że podobnie należy zakwalifikować algorytm, w oparciu o który funkcjonuje System Losowego Przydziału Spraw. Organ zauważył bowiem, że głównym zastosowaniem algorytmu losowania jest jedynie rozwiązanie potencjalnych możliwości wylosowania konkretnej sprawy w oparciu o zasadę prawdopodobieństwa, co świadczy o tym, że samodzielnie algorytm nie zawiera jakiegokolwiek komunikatu o sprawach publicznych i stanowi narzędzie wykorzystywane w programie komputerowym (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 września 2013 r., sygn. akt I OSK 719/13).

Mając powyższe na względzie, Minister stwierdził, że ustawa o dostępie do informacji publicznej nie ma zastosowania do wniosku o udostępnienie kodu źródłowego i algorytmu, w oparciu o które funkcjonuje program komputerowy w postaci Systemu Losowego Przydziału Spraw.

W piśmie z dnia 20 grudnia 2017 r. skarżąca Fundacja [...] - działając za pośrednictwem organu - wniosła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na bezczynność Ministra Sprawiedliwości w przedmiocie nieudostępnienia informacji publicznej określonej we wniosku strony skarżącej z dnia [...] grudnia 2017 r. w zakresie nieudostępnienia algorytmu, na podstawie którego funkcjonuje System Losowego Przydziału Spraw.

Zarzucając organowi naruszenie przepisów art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej - poprzez jego błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że informacja objęta wnioskiem strony skarżącej z dnia [...] grudnia 2017 r., w zakresie algorytmu na podstawie którego, funkcjonuje System Losowego Przydziału Spraw, nie stanowi informacji publicznej w rozumieniu treści powołanego przepisu, a także art. 10 ust. 1 w zw. z art. 13 ust. 1 u.d.i.p. - poprzez nieudostępnienie stronie skarżącej w terminie informacji publicznej objętej wnioskiem z dnia [...] grudnia 2017 r., skarżąca Fundacja wniosła w petitum skargi o:

- 1) stwierdzenie, że Minister Sprawiedliwości dopuścił się beczynności w zakresie nieudostępnienia informacji publicznej zgodnie z wnioskiem strony skarżącej z dnia [...] grudnia 2017 r., w zakresie nieudostępnienia algorytmu, na podstawie którego funkcjonuje System Losowego Przydziału Spraw;
- 2) zobowiązanie Ministra Sprawiedliwości do załatwienia wniosku strony skarżącej z dnia [...] grudnia 2017 r. w terminie 14 dni od dnia doręczenia Ministrowi Sprawiedliwości akt;
- 3) zasądzenie od Ministra Sprawiedliwości na rzecz skarżącej Fundacji zwrotu kosztów postępowania niezbędnych do celowego dochodzenia praw, w tym kosztów zastępstwa prawnego, według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi skarżąca Fundacja [...] wskazała, że stanowisko Ministra Sprawiedliwości nie znajduje uzasadnienia w odniesieniu do nieudostępnienia algorytmu, na podstawie którego funkcjonuje System Losowego Przydziału Spraw. W ocenie strony skarżącej, objęta wnioskiem z dnia [...] grudnia 2017 r. informacja stanowi informację publiczną, a Minister - w świetle regulacji u.d.i.p. - był zobowiązany do jej udostępnienia.

Skarżąca Fundacja [...] wskazała jednocześnie, że Minister Sprawiedliwości jest podmiotem zobowiązanym, na gruncie regulacji art. 4 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p., do udostępnienia informacji, która posiada walor informacji publicznej i znajduje się w posiadaniu organu.

Fundacja [...], powołując się na brzmienie przepisów art. 47a-47c ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 2062 ze zm. - dalej także: "u.s.p."), podniosła, że cyt. ustawa wprowadza losowe przydzielanie spraw, zaś na podstawie zawartego w art. 41 § 1 pkt 2a u.s.p. upoważnienia uregulowano kwestie losowania w oparciu o narzędzie informatyczne. Strona skarżąca podniosła, iż zgodnie z § 43 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 grudnia 2017 r. zmieniającego rozporządzenie - Regulamin urzędowania sądów powszechnych, sprawy są przydzielane referentom (sędziom i asesorum sądowym) losowo, zgodnie z ustalonym podziałem czynności, przez narzędzie informatyczne działające w oparciu o generator liczb losowych wskazuje, w jaki sposób powinien działać mechanizm losujący. Strona skarżąca wskazała, że działanie mechanizmu oparte jest na algorytmie, który jest przepisem opisującym krok po kroku rozwiązanie jakiegoś problemu lub osiągnięcie jakiegoś celu. Strona skarżąca powołała się ponadto na definicję zawartą w internetowej wersji encyklopedii PWN, zgodnie z brzmieniem której algorytm jest to "przepis postępowania prowadzący do rozwiązania ustalonego problemu, określający ciąg czynności elementarnych, które należy w tym celu wykonać". W tej sytuacji, strona skarżąca stwierdziła, że algorytm jest zatem wyrazem realizacji przepisów powszechnie obowiązującego prawa i jest praktycznym przejawem działalności władz publicznych, o której mowa w art 61 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zdaniem skarżącej Fundacji, algorytm będący podstawą przydziału sprawy konkretnemu sędziemu (referentowi) jest w istocie informacją o ciągu czynności, które podejmuje zaprojektowany w tym celu System Losowego Przydziału Spraw.

Fundacja [...] stwierdziła, że poznanie algorytmu pozwala na zweryfikowanie, czy zastosowano lub czy odpowiednio zastosowano przepisy dotyczące losowego przydziału spraw.

W związku z powyższym, skarżąca Fundacja zarzuciła, że pozbawienie możliwości weryfikacji algorytmu pod kątem zgodności z prawem i zasadą niezawisłości sędziowskiej oznacza, że obywatele pozbawieni są mechanizmu sprawdzenia praktyki realizacji przepisów prawa, co może dodatkowo, w tym przypadku, podważać pośrednio zaufanie do sądów. W tej sytuacji, w ocenie strony skarżącej, udostępnienie algorytmu

uzasadnione jest szczególnie istotnym interesem publicznym.

Mając powyższe na względzie, skarżąca Fundacja [...] uznała, że Minister Sprawiedliwości dokonał błędnej wykładni art. 1 ust. 1 u.d.i.p., przyjmując, że informacja objęta wnioskiem strony skarżącej z dnia [...] grudnia 2017 r., a dotycząca treści algorytmu nie stanowi informacji publicznej, w rozumieniu treści powołanego przepisu.

W odpowiedzi na skargę Minister Sprawiedliwości wniósł o jej oddalenie.

Ustosunkowując się do zarzutów strony skarżącej, organ podniósł, że System Losowego Przydziału Spraw jest aplikacją sieciową, tj. narzędziem informatycznym dostępnym z komputerów zalogowanych do wewnętrznych sieci informatycznych w sądach powszechnych. Zadaniem aplikacji jest realizacja losowego przydziału spraw do referatów poszczególnych sędziów w sądach powszechnych.

Minister Sprawiedliwości wskazał, że wprowadzenie do użytku w/w narzędzia informatycznego znalazło swoje odzwierciedlenie w Regulaminie urzędowania sądów powszechnych. Organ zauważył, że stosownie do zmienionego § 43 ust. 1 cyt. Regulaminu, "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 [pic]urządzenia ewidencyjnego, chyba że przepisy niniejszego rozporządzenia przewidują inne zasady przydziału".

Organ wskazał także, że zasady funkcjonowania SLPS zostały szczegółowo omówione w uzasadnieniu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 grudnia 2017 r. zmieniającego rozporządzenie - Regulamin urzędowania sądów powszechnych.

W związku z powyższym, Minister stwierdził, że rozpoznał wniosek strony skarżącej o zapewnienie dostępu do kodu źródłowego i algorytmu w/w narzędzia informatycznego (aplikacji sieciowej). Organ ocenił także zgłoszone żądanie przez pryzmat definicji informacji publicznej, wyrażonej w art. 1 ust. 1 i art. 6 ust. 1 u.d.i.p.

Minister Sprawiedliwości wskazał, że w wyniku przeprowadzonej analizy ustalono, iż żądanie określone we wniosku skarżącej Fundacji wykracza poza zakres przedmiotowej ustawy, albowiem żądana informacja nie mieści się w żadnym ze zbiorów, wymienionych w art. 6 ust. 1 u.d.i.p., jak też brak jest również podstaw, aby uznać, że należy ona do informacji o sprawach publicznych.

Minister Sprawiedliwości podniósł, że algorytm programu informatycznego składa się z uporządkowanego zbioru zdefiniowanych czynności koniecznych do wykonania pewnego zadania w skończonej liczbie kroków. Organ zauważył, że ów algorytm ma przeprowadzić system z pewnego stanu początkowego do pożądanego stanu końcowego. Organ stwierdził, że algorytm może zostać zaimplementowany w postaci programu komputerowego lub układu elektronicznego. Minister wskazał również, że algorytm składa się z informacji o charakterze technicznym, które służą programistom. Są to informacje wyrażone w tzw. języku naturalnym, w językach programowania, w postaci schematu graficznego lub ciągu symboli.

Ponadto, Minister Sprawiedliwości podkreślił, że z uwagi na precedensowy charakter żądania udostępnienia algorytmu w trybie dostępu do informacji publicznej, organ oparł swoje stanowisko także na zbliżonym przedmiotowo orzecznictwie sądów administracyjnych. W tym miejscu organ odwołał się do wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego, w których sądy analizowały status różnorodnych narzędzi informatycznych (programu komputerowego, plików instalacyjnych, instrukcji do programu komputerowego, kodu źródłowego) przez pryzmat definicji informacji publicznej oraz uznały, że wskazane narzędzia

informatyczne nie posiadają waloru informacji publicznej, lecz mogą dopiero posłużyć (przyczynić się) do wygenerowania informacji o takich cechach.

W konsekwencji, Minister Sprawiedliwości zauważył, że skarżąca Fundacja [...] została poinformowana, że zainicjowany przez nią tryb dostępu do wnioskowanych informacji, tj. ustawa o dostępie do informacji publicznej, nie ma zastosowania do kodu źródłowego i algorytmu programu komputerowego.

W tej sytuacji, Minister za bezzasadny uznał zarzut podniesiony w skardze, tj. zarówno zarzut naruszenia przez organ art. 1 ust. 1 u.d.i.p., jak i zarzut naruszenia art. 10 ust. 1 w zw. z art. 13 ust. 1 u.d.i.p. Organ uznał bowiem, że skarżąca Fundacja nie przedstawiła dowodzenia pozwalającego na przypisanie żądanej informacji waloru informacji publicznej.

Reasumując, Minister Sprawiedliwości podkreślił, że szczegółowy opis działania Systemu Losowego Przydziału Spraw, sporządzony przystępnym językiem i dostępny dla każdej zainteresowanej osoby bez ograniczeń (on-line), znajduje się w domenie publicznej, we wskazanym na wstępie uzasadnieniu do rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 grudnia 2017 r. zmieniającego rozporządzenie - Regulaminie urzędowania sądów powszechnych. Oznacza to, w ocenie organu, że lektura opisu SLPS pozwala zorientować się w kwestii zasad funkcjonowania tego systemu SLPS oraz poszczególnych etapów i wariantów losowego przydziału spraw.

Jednocześnie, Minister Sprawiedliwości nie zgodził się ze stanowiskiem strony skarżącej, jakoby osoby zainteresowane nie miały możliwości powzięcia informacji o sposobie wykonania dyspozycji art. 47a ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

Zgodnie z treścią art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r., poz. 2188 ze zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę zgodności z prawem działalności administracji publicznej, która w myśl art. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r., poz. 1302 - dalej: "p.p.s.a."), odbywa się na zasadach określonych w przepisach tej ustawy.

W świetle przepisu art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a., kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w pkt 1-4 lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadku określonym w pkt 4a.

W niniejszej sprawie, z uwagi na przedmiot zaskarżenia, należy mieć na względzie przede wszystkim przepisy ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 1764 ze zm. - dalej także: "u.d.i.p."), która kształtuje prawo do informacji publicznej, a także określa zasady i tryb jej udostępniania (art. 1 - 2 u.d.i.p.).

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, będąca rozwinięciem konstytucyjnego prawa do informacji publicznej, reguluje zasady i tryb dostępu do informacji, mających walor informacji publicznych, wskazuje, w jakich przypadkach dostęp do informacji publicznej podlega ograniczeniu i kiedy żądane przez wnioskodawcę informacje nie mogą zostać udostępnione.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w art. 61 ust. 1 stanowi, że obywatel ma prawo do uzyskiwania

informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa.

Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu (art. 61 ust. 2 Konstytucji RP).

Ograniczenie prawa, o którym mowa w art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa (art. 61 ust. 3).

Kognicja sądów administracyjnych do rozpoznania skarg na bezczynność w takich sprawach wynika z art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a., zaś potwierdza ją dodatkowo brzmienie art. 21 u.d.i.p.

Przepis art. 149 § 1 p.p.s.a. stanowi, iż sąd, uwzględniając skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 1 - 4: (1) zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie aktu, interpretacji albo do dokonania czynności, (2) zobowiązuje organ do stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa, (3) stwierdza, że organ dopuścił się bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania.

Jednocześnie, sąd stwierdza, czy bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa (vide: art. 149 § 1a p.p.s.a.).

Ponadto, w przypadku, o którym mowa w § 1 pkt 1 i 2, sąd może orzec o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku, jeżeli pozwala na to charakter sprawy oraz niebudzące uzasadnionych wątpliwości okoliczności jej stanu faktycznego i prawnego (art. 149 § 1b p.p.s.a.).

Z kolei, jak stanowi przepis art. 149 § 2 p.p.s.a., w przypadku, o którym mowa w § 1, sąd może ponadto orzec z urzędu albo na wniosek strony o wymierzeniu organowi grzywny w wysokości określonej w art. 154 § 6 lub przyznać od organu na rzecz skarżącego sumę pieniężną do wysokości połowy kwoty określonej w art. 154 § 6.

Należy zauważyć, że przepisy ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie definiują pojęcia bezczynności. W piśmiennictwie przyjmuje się jednak, że bezczynność organu administracji publicznej zachodzi wówczas, gdy w prawnie ustalonym terminie organ ten nie podjął żadnych czynności w sprawie lub wprawdzie prowadził postępowanie, ale - mimo istnienia ustawowego obowiązku - nie zakończył go wydaniem w terminie decyzji, postanowienia lub też innego aktu lub nie podjął stosownej czynności (tak m.in. T. Woś /w:/ T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2011, s. 109). Jednocześnie, podnosi się w doktrynie, że stan "bezczynności organu" od "przewlekłego prowadzenia postępowania przez organ" różni się tym, że o ile w pierwszym przypadku dochodzi do przekroczenia terminu załatwienia sprawy poprzez to, iż organ zasadniczo nie podejmuje żadnych istotnych czynności zmierzających do rozstrzygnięcia sprawy, o tyle w drugim przypadku organ nie podejmuje skutecznych działań na podstawie przepisów k.p.a., przez co nie dochodzi do wydania rozstrzygnięcia (por. m.in. J. Drachal, J. Jagielski, R. Stankiewicz /w:/ Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz pod red. prof. R. Hausera i prof. M.

Wierzbowskiego, wyd. 5, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2017). Takie rozumienie pojęcia bezczynności potwierdza również orzecznictwo, w którym stwierdza się, że jeżeli w toku postępowania administracyjnego organ podejmuje czynności mające na celu dokładne rozpoznanie sprawy w niezbędnym zakresie, to, choć nie wydał w przewidzianym terminie decyzji administracyjnej, nie można mu zarzuć bezczynności (por. m.in. wyrok NSA z dnia 13 maja 2011 r., sygn. akt I OSK 711/11). W tym drugim przypadku (stan przewlekłości postępowania), czynności organu można również uważać za "pozorowane", w tym sensie, iż organ przeprowadza czynności nieistotne dla sprawy lub mnoży czynności postępowania dowodowego, pozostając w sprzeczności z koniecznością zachowania wymogu ekonomiki postępowania administracyjnego. Przy kwalifikowaniu "przewlekłości postępowania" powstaje, więc sytuacja, w której organ działa opieszale lub tylko pozoruje działania (formalnie nie będąc bezczynnym).

Na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej bezczynność podmiotu obowiązanej do rozpoznania wniosku informacyjnego ma miejsce wówczas, gdy organ - będąc w posiadaniu żądanej informacji publicznej - nie podejmuje stosownej czynności materialno-technicznej w postaci udzielenia tej informacji (art. 10 ust 1 u.d.i.p.), nie wydaje decyzji o odmowie jej udostępnienia (art. 16 ust. 1 u.d.i.p.), ewentualnie nie informuje wnioskodawcy, że w danej sprawie przysługuje inny tryb dostępu do wnioskowanej informacji publicznej (art. 1 ust. 2 u.d.i.p.).

Przyjmuje się, że bezczynność w zakresie udostępnienia informacji publicznej może przybrać jedną z czterech postaci:

- 1) podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej w ogóle nie odpowiada na wniosek strony skarżącej, a więc podmiot zobowiązany do podjęcia czynności materialno-technicznej w przedmiocie informacji publicznej, takiej czynności nie podejmuje i milczy wobec wniosku strony o udzielenie takiej informacji (por. m.in. wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 maja 2008 r., sygn. akt II SAB/Wa 28/08);
- 2) podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej przekracza termin określony w art. 13 u.d.i.p., a więc nie podejmuje w terminie wskazanym w art. 13 cyt. ustawy stosownych czynności (tak m.in. wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 lutego 2013 r., sygn. akt II SAB/Wa 485/12);
- 3) podmiot zobowiązany udziela informacji, lecz dokonuje przedstawienia informacji innej, niż ta, na którą oczekuje wnioskodawca lub też informacji wymijającej, a więc zachodzi sytuacja, gdy wnioskodawcy zostaje formalnie udzielona informacja publiczna, ale nie dotyczy ona pytań zawartych we wniosku, a zatem odpowiedź w ogóle nie dotyczy wniosku lub zawiera informacje niezwiązane z treścią wniosku;
- 4) podmiot zobowiązany udziela wprawdzie wnioskodawcy lakonicznej informacji, że nie dysponuje informacją publiczną, ale nie udowadnia swoich twierdzeń, a nawet nie uwiarygadnia, iż nie posiada żądanej informacji publicznej (tak również: m.in. wyrok NSA z dnia 27 marca 2012 r., sygn. akt I OSK 156/12).

Zaznaczyć należy, że w przypadku złożenia skargi na bezczynność w zakresie udostępnienia informacji publicznej, obowiązkiem Sądu jest w pierwszej kolejności zbadanie, czy sprawa mieści się w zakresie podmiotowym i przedmiotowym ustawy o dostępie do informacji publicznej. Dopiero, bowiem stwierdzenie, że podmiot, do którego zwrócił się skarżący, był obowiązany do udzielenia informacji publicznej oraz że żądana przez skarżącego informacja miała charakter informacji publicznej, w rozumieniu przepisów u.d.i.p., pozwala na dokonanie oceny, czy w konkretnej sprawie można skutecznie zarzucić wskazanemu podmiotowi bezczynność.

W rozpatrywanej sprawie skarżąca Fundacja [...] z siedzibą w Z. sformułowała wobec Ministra Sprawiedliwości zarzut beczynności w rozpatrzeniu jej wniosku z dnia [...] grudnia 2017 r. o udostępnienie informacji publicznej, w którym strona skarżąca zażądała przekazania informacji dotyczących:

1. kodu źródłowego Systemu Losowego Przydziału Spraw,
2. algorytmu w oparciu którego funkcjonuje System Losowego Przydziału Spraw.

Należy zauważyć, że w świetle przepisu art. 4 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, do udostępniania informacji publicznej obowiązane są w szczególności organy władzy publicznej (art. 4 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.), 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 (art. 4 ust. 1 pkt 5 cyt. ustawy).

W ocenie Sądu, na podstawie powyżej wskazanego przepisu art. 4 ust. 1 pkt 1 cyt. ustawy, należy ewidentnie zaliczyć Ministra Sprawiedliwości, jako ministra kierujący określonym działem administracji rządowej, do podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznej. Minister Sprawiedliwości, jako organ administracji publicznej, w rozumieniu przepisu art. 5 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity Dz.U. z 2016 r., poz. 23 ze zm.), należy niewątpliwie do podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznej, tym bardziej, że ustawodawca nałożył obowiązek udzielania informacji publicznej na wszystkie podmioty dysponujące mieniem publicznym. Niewątpliwie, należy uznać, że każdy podmiot, który gospodaruje choćby niewielką częścią publicznego mienia - a w przypadku ministra nie ma jakiegokolwiek wątpliwości, że mamy do czynienia z taką sytuacją - ma obowiązek udostępniania informacji na jego temat. Można powiedzieć, że prawo do informacji podąża za publicznym mieniem i osoby uprawnione mogą żądać informacji od każdego, kto takim mieniem zarządza lub z niego korzysta (por. m.in. M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz, wydanie 3, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2018).

Wskazać należy, że przepis art. 4 ust. 3 u.d.i.p. wyraźnie zastrzega, że obowiązane do udostępniania informacji publicznej są podmioty, o których mowa w ust. 1 i 2, będące w posiadaniu takich informacji.

Z powyższego przepisu wynika ogólna zasada, że obowiązek informacyjny określonych podmiotów nie musi być adekwatny do ustalonego zakresu ich działania, ale jest tylko i wyłącznie konsekwencją faktu dysponowania przez organ daną informacją (tak również m.in. wyrok NSA z dnia 24 sierpnia 2005 r., sygn. akt OSK 1931/04, Legalis). W dotychczasowym orzecznictwie przyjmuje się zgodnie, że skoro obowiązek udostępnienia informacji publicznej obejmuje podmioty, które taką informacją dysponują, uznać należy, że jeśli podmiot nie jest w posiadaniu informacji publicznej żądanej we wniosku o udzielenie informacji publicznej lub posiada ją tylko w pewnym zakresie (w części), to odpowiedź udzielona pismem (czynność materialno-techniczna), z podaniem wyjaśnienia, że podmiot nie jest w posiadaniu informacji, względnie nie dysponuje pełną informacją, stanowi udzielenie informacji publicznej (zob. m.in. wyrok WSA w Krakowie z dnia 31 marca 2017 r., sygn. akt II SAB/Kr 195/16, Legalis).

Ponadto, wskazać należy, że brak cech informacji publicznej powoduje, że nie ma podstaw do wydania decyzji w trybie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej. Nie ma wówczas także obowiązku udostępnienia informacji. Organ, do którego wniesiono żądanie, powinien natomiast wystosować do wnioskodawcy pismo informacyjne o nienależeniu żądanej informacji do zakresu przedmiotowego ustawy.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 u.d.i.p., każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną, w rozumieniu cyt. ustawy i podlega udostępnieniu.

Przepis art. 6 u.d.i.p. wymienia zaś kategorie informacji publicznej, które na mocy prawa podlegają udostępnieniu. Wylczenie to ma jedynie charakter przykładowy, co prowadzi do wniosku, 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.

Informacja publiczna dotyczy sfery faktów. Jest nią treść dokumentów wytworzonych przez organy władzy publicznej i podmioty niebędące organami administracji publicznej, treść wystąpień, opinii i ocen przez niedokonywanych, niezależnie, do jakiego podmiotu są one kierowane i jakiej sprawy dotyczą. Informację publiczną stanowi, więc treść wszelkiego rodzaju dokumentów odnoszących się do organu władzy publicznej, związanych z nim bądź w jakikolwiek sposób dotyczących go. Są nią zarówno treści dokumentów bezpośrednio przez organ wytworzonych, jak i te, których używa się przy realizacji przewidzianych prawem zadań (także te, które tylko w części go dotyczą), nawet, gdy nie pochodzą wprost od niego.

W dotychczasowym orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się szerokie rozumienie pojęcia informacji publicznej. Definiuje się ją, jako każdą wiadomość wytworzoną przez władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne, a także inne podmioty, które realizują zadania publiczne bądź gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa w zakresie swoich kompetencji. Podkreśla się jednocześnie, że taki charakter ma również wiadomość niewytworzona przez podmioty publiczne, lecz odnosząca się do tych podmiotów, o ile dotyczy faktów i danych (por. m.in. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 grudnia 2006 r., sygn. akt I OSK 123/06, publ. LEX nr 291357, a także z dnia 30 września 2015 r., sygn. akt I OSK 2093/14, publ. /w:/ <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Zdaniem Sądu, podkreślić należy, że pomimo szerokiego rozumienia pojęcia informacji publicznej, ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej nie może być i nie jest środkiem do wykorzystywania w celu uzyskania każdej informacji. Jej zakres przedmiotowy obejmuje dostęp do informacji wyłącznie publicznej. Jeśli zatem żądana informacja nie jest objęta zakresem przedmiotowym ustawy, to dopuszczalną i właściwą formą odniesienia się do wniosku o udostępnienie takiej informacji jest wyłącznie pismo zawiadamiające wnioskodawcę o braku możliwości zastosowania przepisów omawianej ustawy z wyjaśnieniem, że żądana informacja nie jest informacją publiczną, w rozumieniu u.d.i.p.

Należy uznać, że informacją publiczną będzie całość dokumentacji posiadanej przez dany organ władzy publicznej, której organ używa do zrealizowania powierzonych prawem zadań nawet wtedy, gdy prawa autorskie należą do innego podmiotu. Bez znaczenia wówczas jest to, w jaki sposób znalazły się one w posiadaniu organu i jakiej sprawy dotyczą. Ważne natomiast jest to, by dokumenty takie służyły realizowaniu zadań publicznych przez organ i odnosiły się do niego bezpośrednio. Innymi słowy, dokumenty takie muszą wiązać się ze sferą faktów zaistniałych po stronie organu (zob. szerzej wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 czerwca 2008 r., sygn. akt II SA/Wa 111/08).

W literaturze również podkreśla się, że informacją publiczną jest każda informacja dotycząca sfery faktów i danych publicznych, a więc każda wiadomość wytworzona lub odnoszona do władz publicznych, a także wytworzona lub odnoszona do innych podmiotów realizujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań publicznych i gospodarowania mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa. Podkreślić przy tym należy, że informacja publiczna musi dotyczyć sfery istniejących faktów i danych, nie zaś niezmaterializowanych w jakiegokolwiek postaci zamierzeń podejmowania określonych działań i może

pochodzić od dowolnych podmiotów, jeżeli dotyczy "sprawy publicznej", w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p. Ponadto, wskazuje się, że w pojęciu informacji publicznej mieści się zarówno treść dokumentów bezpośrednio wytworzonych przez organ, jak i tych, których organ używa przy realizacji przewidzianych prawem zadań, nawet, gdy nie pochodzą wprost od niego (por. Prof. Marek Chmaj /w:/ M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz, wydanie 3, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2018 i powołane tam orzecznictwo).

Należy podkreślić jednocześnie, że o zakwalifikowaniu określonej informacji, jako podlegającej udostępnieniu, w rozumieniu u.d.i.p., decyduje kryterium rzeczowe, tj. treść i charakter informacji.

Z kolei, kryterium przesądającym o obowiązku udzielenia informacji publicznej jest nie charakter prawny organu, czy też zakwalifikowanie podmiotu do podmiotu publicznoprawnego, lecz kryterium przedmiotowe - wykonywanie zadań publicznych (tak również: m.in. wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 2017 r., sygn. akt I OSK 1897/15).

W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że nie są informacją publiczną dokumenty wewnętrzne, które wprawdzie służą realizacji jakiegoś zadania publicznego, ale nie przesądzają o kierunku działania organu w konkretnej sprawie. Dokumenty takie służą wymianie informacji, zgromadzeniu niezbędnych materiałów, uzgadnianiu poglądów i stanowisk. Mogą mieć dowolną formę, nie są jednak wiążące, co do sposobu załatwienia sprawy, nie są w związku z tym wyrazem stanowiska organu, nie stanowią, więc informacji publicznej (vide: wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego - z dnia 17 października 2013 r. sygn. akt I OSK 1105/13, z dnia 21 listopada 2013 r. sygn. akt I OSK 1485/13 oraz z dnia 27 lutego 2014 r. sygn. akt I OSK 1769/13).

W ocenie Sądu, konieczne staje się oddzielenie od siebie pewnych sfer informacyjnych związanych z działalnością organów państwa. Uznać należy, że przedmiotem konstytucyjnego prawa nie są treści zawarte w dokumentach wewnętrznych, rozumiane, jako informacje o charakterze roboczym (zapiski, notatki, protokoły ze spotkań z pracownikami), które zostały utrwalone w formie tradycyjnej lub elektronicznej i stanowią pewien proces myślowy, proces rozważań, etap przyjęcia ostatecznego stanowiska przez pojedynczego pracownika lub zespół. W ich przypadku można, bowiem mówić o pewnym stadium na drodze do wytworzenia informacji publicznej. Od dokumentów w rozumieniu stricte urzędowym, w rozumieniu art. 6 ust. 2 u.d.i.p., odróżnia się zatem dokumenty wewnętrzne służące realizacji jakiegoś zadania publicznego, ale nieprzesądzające o kierunkach działania organu. Dokumenty takie służą wymianie informacji, zgromadzeniu niezbędnych materiałów, uzgadnianiu poglądów i stanowisk.

Sąd pragnie zauważyć, że gdyby przyjąć odmienną koncepcję, to wszystkie istniejące dokumenty niezależnie od tego, czy są to dokumenty prywatne, urzędowe, czy wreszcie tzw. dokumenty wewnętrzne, to podlegałyby one - co do zasady - przepisom ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej.

W świetle powyższego, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w wyniku analizy akt sprawy oraz stanowiska obu stron sporu sądowego - uznał, że Minister Sprawiedliwości w analizowanym zakresie nie pozostawał w bezczynności, albowiem w ustawowym terminie udzielił skarżącej Fundacji [...] odpowiedzi dotyczącej żądanej przez nią informacji objętej wnioskiem z dnia [...] grudnia 2017 r., wskazując, że ten rodzaj informacji nie posiada waloru informacji publicznej. Nie ulega więc wątpliwości, że organ podjął stosowne czynności zmierzające do załatwienia sprawy, albowiem rozpatrzył należycie wnioski strony skarżącej i odpowiedział skarżącej Fundacji w piśmie z dnia [...] grudnia 2017 r. w zakresie objętej żądaniem wniosku.

Należy mieć na uwadze, że w świetle art. 13 ust. 1 u.d.i.p., udostępnianie informacji publicznej na wniosek następuje bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku.

W ocenie Sądu, stwierdzić należy, że - wbrew zarzutom strony skarżącej - Minister Sprawiedliwości, przedstawiając swoje stanowisko w piśmie z dnia [...] grudnia 2017 r., w sposób jednoznaczny i precyzyjny udzielił informacji dotyczących wnioskowanego kodu źródłowego Systemu **Losowego** Przydziału Spraw oraz **algorytmu**, w oparciu którego funkcjonuje wspomniany System Losowego Przydziału Spraw.

Sąd uznał, że nie sposób zarzucić w niniejszej sprawie, iż zachodzi przypadek przedstawienia przez podmiot zobowiązany informacji innej, niż ta, na którą oczekiwała strona skarżąca, czy też sytuacji, w której organ udzielił informacji niepełnej, wymijającej, czy wręcz nieadekwatnej do treści wniosku, co świadczyłoby o bezczynności podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji publicznej, do którego skierowano wniosek o jej udostępnienie i naruszeniu regulacji zawartej w art. 13 ust. 1 u.d.i.p. (por. m.in. wyrok NSA z dnia 20 lutego 2013 r., sygn. akt I OSK 2569/12, Legalis nr 667093, czy też wyrok NSA z dnia 10 marca 2017 r., sygn. akt I OSK 13/16, Legalis nr 1631907).

Nie ulega wątpliwości, że Minister Sprawiedliwości nie mógł udostępnić żądanej przez skarżącą Fundację kopii dokumentów, skoro jak poinformował stronę wnioskującą, kod źródłowy i **algorytm** Systemu **Losowego** Przydziału Spraw nie stanowią informacji o sprawie publicznej, w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej.

Organ wyraźnie wskazał w piśmie z dnia [...] grudnia 2017 r., jak również w piśmie z dnia [...] stycznia 2018 r., że Systemu Losowego Przydziału Spraw jest aplikacją sieciową - narzędziem informatycznym, dostępnym z komputerów załogowanych do wewnętrznych sieci informatycznych w sądach powszechnych, a jego zadaniem jest realizacja losowego przydziału spraw do referatów poszczególnych sędziów w sądach powszechnych.

W związku z powyższym, należą wskazać, 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.

Kod źródłowy i **algorytm** Systemu **Losowego** Przydziału Spraw nie stanowią informacji publicznej, ale są narzędziem do stworzenia takiej informacji. Sąd pragnie podkreślić, że informacje techniczne, dotyczące sposobu funkcjonowania danego narzędzia użytkowanego przez organ nie stanowią informacji publicznej. Jest to uzasadnione chociażby przyczynami związanymi z potrzebą zapewnienia bezpieczeństwa i integralności danego narzędzia przed ingerencją wewnętrzną, jak i zewnętrzną. Należy podkreślić, że udostępnianie informacji technicznych może prowadzić do ujawnienia danych mających istotny wpływ, np. na bezpieczeństwo danego narzędzia informatycznego. Z tego powodu dane takie, mające w zasadzie charakter techniczny, nie będą stanowiły informacji publicznej.

W tej sytuacji, w związku z prawidłowym załatwieniem przez Ministra Sprawiedliwości wniosku strony skarżącej w ustawowym terminie oraz udzieleniem dokładnej odpowiedzi odnoszącej się do zakresu wniosku z dnia [...] grudnia 2017 r., złożonego przez skarżącą Fundację [...], nie sposób podzielić w niniejszej sprawie zarzutów strony skarżącej podniesionych w skardze.

Zdaniem Sądu, uznać trzeba, że - wbrew twierdzeniom zawartym w skardze - Minister Sprawiedliwości w piśmie z dnia [...] grudnia 2017 r., uwzględniając zakres swojej właściwości odpowiedział stronie skarżącej w

sposób jednoznaczny, który nie powinien budzić jakichkolwiek wątpliwości wnioskodawcy.

Reasumując, w ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, Minister Sprawiedliwości nie naruszył art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, gdyż zasadnie stwierdził, że kod źródłowy i **algorytm** Systemu **Losowego** Przydziału Spraw nie stanowią informacji publicznej.

W konsekwencji, w stosunku do kodu źródłowego i **algorytmu** Systemu **Losowego** Przydziału Spraw nie znajdują zastosowania przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej dotyczące jego udostępnienia. Minister Sprawiedliwości wskazał stronie skarżącej, że szczegółowy opis działania Systemu Losowego Przydziału Spraw, sporządzony przystępnym językiem i dostępny dla każdej zainteresowanej osoby bez ograniczeń (on-line), znajduje się w domenie publicznej, we wskazanym na wstępie uzasadnieniu do rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 grudnia 2017 r. zmieniającego rozporządzenie - Regulamin urzędowania sądów powszechnych. Oznacza to, w ocenie Sądu, że lektura opisu SLPS pozwala zorientować się w kwestii zasad funkcjonowania tego systemu SLPS oraz poszczególnych etapów i wariantów losowego przydziału spraw.

W tym stanie rzeczy, Sąd uznał, że nie zachodzą podstawy do zobowiązania organu do rozpoznania wniosku strony skarżącej o udostępnienie informacji publicznej.

Jednocześnie, z uwagi na fakt, iż Minister Sprawiedliwości nie pozostawał na dzień wniesienia skargi w bezczynności, Sąd nie był w żaden sposób obowiązany rozważyć, czy owa bezczynność miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa (vide: art. 149 § 1a p.p.s.a.).

Biorąc powyższe pod uwagę, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie - działając na podstawie art. 151 p.p.s.a. - orzekł, jak w sentencji wyroku