

III OSK 836/21 - Wyrok NSA

Data orzeczenia	2021-04-19	<i>orzeczenie prawomocne</i>
Data wpływu	2021-01-04	
Sąd	Naczelny Sąd Administracyjny	
Sędziowie	Dariusz Chaciński Małgorzata Borowiec /przewodniczący/ Tamara Dziełakowska /sprawozdawca/	
Symbol z opisem	6480 658	
Hasła tematyczne	Dostęp do informacji publicznej	
Sygn. powiązane	II SAB/Wa 61/18 - Wyrok WSA w Warszawie z 2018-09-05	
Skarżony organ	Minister Sprawiedliwości	
Treść wyniku	Uchylono zaskarżony wyrok i zobowiązano organ do załatwienia wniosku oraz stwierdzono, że beczynność nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa	
Powołane przepisy	Dz.U. 2018 poz 1330 art. 1 ust. 1 <i>Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r., poz. 1330 - tekst jedn.</i>	

SENTENCJA

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie: Przewodniczący: Sędzia NSA Małgorzata Borowiec Sędziowie Sędzia NSA Tamara Dziełakowska (spr.) Sędzia WSA del. Dariusz Chaciński po rozpoznaniu w dniu 19 kwietnia 2021 r. na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej Fundacji [...] z siedzibą w Z. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 września 2018 r. sygn. akt II SAB/Wa 61/18 w sprawie ze skargi Fundacji [...] z siedzibą w Z. na beczynność Ministra Sprawiedliwości w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej. 1) uchyla zaskarżony wyrok w całości i zobowiązuje Ministra Sprawiedliwości do rozpoznania wniosku skarżącej Fundacji [...] z siedzibą w Z. z 4 grudnia 2017 r. w zakresie udostępnienia **algorytmu** Systemu **Losowego** Przydziału Spraw w terminie 14 dni od otrzymania wyroku wraz z aktami sprawy, 2) stwierdza, że beczynność organu w rozpoznaniu wniosku nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa, 3) zasądza od Ministra Sprawiedliwości na rzecz Fundacji [...] z siedzibą w Zgorzale kwotę 677 zł (sześćset siedemdziesiąt siedem złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania

UZASADNIENIE

Zaskarżonym wyrokiem z 5 września 2018 r. (sygn. akt II SAB/Wa 61/18) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie – 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.), określanej dalej jako "P.p.s.a." - oddalił skargę Fundacji [...] z siedzibą w Z. na beczynność Ministra Sprawiedliwości w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej.

Wyrok wydany został w następujących okolicznościach faktycznych i prawnych:

Wnioskiem z 4 grudnia 2017 r. Fundacja [...], powołując się na art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2016 r., poz. 1764 ze zm.), zwróciła się do Ministra Sprawiedliwości o udostępnienie jej kodu źródłowego i **algorytmu** Systemu **Losowego** Przydziału Spraw (SLPS) służącego do wyznaczania składów orzekających w poszczególnych sprawach wpływających do sądów powszechnych. System ten obecnie funkcjonuje na podstawie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 18 czerwca 2019 r. Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1141), a poprzednio na podstawie wcześniejszego rozporządzenia w tym przedmiocie z 23 grudnia 2015 r. (Dz. U. z 2015 r., poz. 2316) w brzmieniu nadanym rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z 28 grudnia 2017 r. o zmianie

rozporządzenia – Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz. U. z 2017 r., poz. 2481).

Pismem z 10 grudnia 2017 r. organ odmówił udostępnienia powyższych danych. Wyjaśnił, że zarówno kod źródłowy Systemu, jak i jego algorytm to dane techniczne programu komputerowego. Dane takie natomiast w świetle orzecznictwa nie stanowią informacji publicznej.

Oddalając skargę na beczynność organu, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie podzielił stanowisko organu. W uzasadnieniu swojego wyroku szczegółowo wyjaśnił na czym w świetle przepisów Konstytucji (art. 61 ust. 1 i ust. 2), ustawy o dostępie do informacji publicznej (art. 1, 2, 4, 6, 10 i 16) oraz Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (art. 3 § 2 pkt 8 oraz art. 149) polega dostęp do informacji publicznej i beczynność podmiotu zobowiązanego w jej udostępnieniu. Uznał, że w rozpoznawanej sprawie spełniony został podmiotowy zakres ustawy o dostępie do informacji publicznej ("W ocenie Sądu, na podstawie powyżej wskazanego art. 4 ust. 1 pkt 1 cyt. ustawy, należy ewidentnie zaliczyć Ministra Sprawiedliwości, jako ministra kierującego określonym działem administracji rządowej, do podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznej"). Przyjął natomiast, że w odniesieniu do żądanej informacji nie jest spełniony przedmiotowy zakres ustawy. Wskazał, że zarówno kod źródłowy, jak i algorytm SLPS "są częścią systemu informatycznego, a więc narzędzia informatycznego do wspomaganie 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 SLPS, jak dalej argumentował Sąd pierwszej instancji, nie stanowią informacji publicznej, ale są narzędziem do stworzenia takiej informacji. Są to dane techniczne, których ujawnienie mogłoby mieć wpływ na bezpieczeństwo całego narzędzia informatycznego. Przyjął, że tym samym organ, odmawiając pisemnie udostępnienia kodu źródłowego i algorytmu, postąpił prawidłowo, nie naruszając art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, co uzasadniało oddalenie skargi. Wyjaśnił dodatkowo, podobnie jak organ, że szczegółowy opis działania Systemu Losowego Przydziału Spraw, sporządzony przystępnym językiem jest dostępny dla każdej zainteresowanej osoby bez ograniczeń (on-line) i znajduje się w domenie publicznej, we wskazanym na wstępie uzasadnieniu do rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 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 oraz poszczególnych etapów i wariantów losowego przydziału spraw.

W skardze kasacyjnej od powyższego wyroku skarżąca wskazała na naruszenie zarówno prawa materialnego, jak i przepisów postępowania. Zarzuciła naruszenie:

- art. 61 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP oraz art. 1 ust. 1 w zw. z art. 10 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej poprzez błędną wykładnię polegającą na uznaniu, że informacja w postaci algorytmu, na podstawie którego funkcjonuje System Losowego Przydziału Spraw nie stanowi informacji publicznej, 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 ustawy.

W ramach podstaw proceduralnych skarżąca wskazała na naruszenie:

- 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 beczynność tj. poprzez rozpoznanie sprawy także w zakresie nie udostępnienia kodu źródłowego Systemu Losowego Przydziału Spraw, podczas gdy Fundacja zaskarżyła beczynność organu wyłącznie w zakresie nie

udostępnienia algorytmu na podstawie którego ten System funkcjonuje oraz poprzez wadliwe uzasadnienie zaskarżonego wyroku, nieodpowiadające wymogom art. 141 § 4 P.p.s.a. polegające na koncentrowaniu się przez WSA w Warszawie na łącznej ocenie, czy informacje w postaci kodu źródłowego i algorytmu SLPS są informacjami publicznymi, zamiast na dokonaniu wnikliwej oceny prawnej podniesionych przez skarżącą zarzutów wyłącznie w odniesieniu do algorytmu – co miało wpływ na wynik sprawy, gdyż doprowadziło do wydania przez Sąd pierwszej instancji orzeczenia odnoszącego się do szerszego zakresu sprawy, niż ten który wskazała Fundacja w skardze na bezczynność oraz do sporządzenia uzasadnienia niepozwalającego w pełni na rekonstrukcję toku rozumowania Sądu pierwszej instancji oddalającego skargę Fundacji;

- art. 149 § 1 i "149 § 1 a pkt" P.p.s.a. polegające na ich niezastosowaniu i nieuwzględnieniu skargi, pomimo że wniosek z 4 grudnia 2017 r. dotyczył informacji publicznej w zakresie w jakim odnosił się do algorytmu na podstawie którego funkcjonuje SLPS, a organ nie udzielił informacji zgodnie z treścią wniosku.

W oparciu o tak skonstruowane podstawy skarżąca Fundacja wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku i rozpoznanie skargi ewentualnie o uchylenie wyroku i przekazanie sprawy Sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania. Zażądała ponadto zasądzenia na jej rzecz kosztów postępowania i rozpoznania sprawy na rozprawie.

W uzasadnieniu wyjaśniła, że jej skarga na bezczynność dotyczyła wyłącznie tej części wniosku w którym domagała się udostępnienia algorytmu. Nie dotyczyła natomiast żądania związanego z nieudostępnieniem kodu źródłowego. W odniesieniu do naruszenia prawa materialnego podniosła, że nie neguje, iż algorytm składa się z informacji o charakterze technicznym, przy czym zawiera on jednocześnie informacje 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 wynikającego z art. 41 § 1 pkt 2 ustawy Prawo o ustroju sądów 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 kwalifikowania algorytmu jako informacji publicznej. W ocenie skarżącej za uznaniem algorytmu SLPS 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.

Ustosunkowując się do skargi kasacyjnej organ wniósł o jej oddalenie. W odniesieniu do zarzutu naruszenia prawa materialnego wyjaśnił, że podtrzymuje swoją argumentację, że algorytm jest zbiorem informacji technicznych, które służą programistom. Są to informacje wyrażone w tzw. języku naturalnym, w językach programowania, w postaci schematu graficznego lub ciągu symboli. Ten rodzaj danych nie spełnia tym samym kryterium informacji o sprawach publicznych i nie ma do niego zastosowania ustawa o dostępie do informacji publicznych. Algorytm, podobnie jak sam program służący do losowego przydziału spraw sędziom, jest składową narzędzia, przy wykorzystaniu którego mogą dopiero powstać informacje o charakterze publicznym, tzn. informacje o tym jaki skład osobowy został przydzielony do rozstrzygnięcia konkretnej sprawy. Za nietrafne uznał organ argumenty skarżącego zmierzające do powiązania algorytmu z dyspozycją art. 41 § 1 pkt 2 Prawa o ustroju sądów powszechnych. Określenie zasad przydziału spraw sędziom nie rozciąga się bowiem

na opis techniczny urządzenia, które wspomaga proces tego przydziału. Podobny status ma oprogramowanie wykorzystane przez sądy do prowadzenia rejestrów sądowych np. Krajowego Rejestru Sądowego, który również wspomaga realizację zadań publicznych. Ponownie organ podkreślił, że szczegółowy opis zasad przydzielania sędziom spraw przy wykorzystaniu SLPS został przedstawiony opinii publicznej w uzasadnieniu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 28 grudnia 2017 r. zmieniającego rozporządzenie – Regulamin urzędowania sądów powszechnych.

W toku postępowania skarżąca Fundacja nadesłała do akt sprawy opinię innej organizacji społecznej o nazwie [...] zatytułowanej jako "ekspertyza", a zawierającej jej pogląd prawny w sprawie. W piśmie z 18 marca 2021 r. skarżąca wyjaśniła, że opinia ta rozbudowuje niektóre elementy jej skargi kasacyjnej w oparciu o standardy międzynarodowe i oświadczyła, że przyjmuje je jako własne i wnosi o ich przyjęcie.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

W pierwszej kolejności należy wyjaśnić, że pomimo żądania strony skarżącej kasacyjnie przeprowadzenia rozprawy w sprawie, istniały podstawy do jej rozpoznania na posiedzeniu niejawnym. Taką możliwość, z uwagi na obowiązujący stan epidemii wprowadził art. 15 z z 4 ust. 2 i 3 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. z 2020 r., poz. 1842 ze zm.). Z przepisów tych, stanowiących regulacje szczególne w rozumieniu art. 90 § 1 P.p.s.a., wynika odpowiednio, że "[w] okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 oraz w ciągu roku od odwołania ostatniego z nich wojewódzkie sądy administracyjne oraz Naczelny Sąd Administracyjny przeprowadzają rozprawę przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiających przeprowadzenie jej na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku, z tym że osoby w niej uczestniczące nie muszą przebywać w budynku sądu, chyba że przeprowadzenie rozprawy bez użycia powyższych urządzeń nie wywoła nadmiernego zagrożenia dla zdrowia osób w niej uczestniczących" (ust. 2) oraz "[p]rzewodniczący może zarządzić przeprowadzenie posiedzenia niejawnego, jeżeli uzna rozpoznanie sprawy za konieczne, a przeprowadzenie wymaganej przez ustawę rozprawy mogłoby wywołać nadmierne zagrożenie dla zdrowia osób w niej uczestniczących i nie można przeprowadzić jej na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku. Na posiedzeniu niejawnym w tych sprawach sąd orzeka w składzie trzech sędziów" (ust. 3). Mając na uwadze występujące zagrożenie dla zdrowia osób uczestniczących w rozprawie, jak również niemożność jej przeprowadzenia przy użyciu urządzeń technicznych, o których mowa w art. 15 ust. 2 z z 4 ww. ustawy, zdecydowano o rozpoznaniu sprawy na posiedzeniu niejawnym, umożliwiając jednocześnie stronom pisemne wypowiedzenie się w sprawie.

W kwestii formalnej, nawiązując do przedstawionej przez skarżącą opinii – ekspertyzy sporządzonej przez inną organizację społeczną należy wyjaśnić, że po pierwsze - dokument ten nie mógł być traktowany jako dowód w sprawie w rozumieniu art. 106 § 3 P.p.s.a., a po drugie - nieuprawniona jest praktyka składania do akt spraw sądowoadministracyjnych pisemnych stanowisk, opinii, ekspertyz innych podmiotów nieuczestniczących w postępowaniu na prawach strony stosownie do przepisów art. 32-33 P.p.s.a. W postępowaniu sądowoadministracyjnym inny podmiot może zyskać prawo do wyrażenia swojego stanowiska w sprawie wyłącznie po uzyskaniu statusu uczestnika w trybie art. 33 § 2 P.p.s.a. Zwrot strony o przyjęciu zawartych w ekspertyzie czy opinii innego podmiotu argumentów jako "własnych" jest w istocie obejściem ww. regulacji, a tym samym nie obliguje sądu do szczegółowego odnoszenia się do twierdzeń będących tak naprawdę twierdzeniami podmiotu nie mającego statusu strony w sprawie.

Niezasadne są podstawy proceduralne skargi kasacyjnej. W szczególności nie jest trafny zarzut naruszenia art. 3 § 1 w zw. z art. 141 § 4 P.p.s.a. polegający na tym, że Sąd pierwszej instancji rozpoznał sprawę w granicach szerszych niż wynikało to z treści skargi, czyli zarówno w odniesieniu do żądania udostępnienia skarżącej kodu źródłowego Systemu Losowego Przydziału Spraw, jak i jego algorytmu, a ta łączna szersza ocena sprawy spowodowała niejako skoncentrowanie się Sądu na ocenie obu elementów żądania i sporządzenie uzasadnienia, które nie pozwala na rekonstrukcję rozumowania Sądu. Tak przynajmniej Naczelny Sąd Administracyjny odczytuje treść zacytowanego wcześniej zarzutu. Przechodząc do jego oceny należy wskazać, że istotnie, skarżąca wniosła skargę "w zakresie nieudostępnienia algorytmu na podstawie którego funkcjonuje System Losowego Przydziału Spraw", rezygnując niejako z dochodzenia przed sądem rozpoznania bezczynności w zakresie żądania "udostępnienia kodu źródłowego", tym niemniej nie sposób uznać, że rozpoznanie sprawy w szerszym zakresie mogło mieć jakikolwiek wpływ na wynik sprawy w rozumieniu art. 174 pkt 2 P.p.s.a. czy też na sposób sporządzenia uzasadnienia według wskazań określonych w art. 141 § 4 P.p.s.a. Trudno też przychylić się do twierdzenia skarżącej, że sposób sporządzenia uzasadnienia wyroku nie pozwala jej w pełni na zrekonstruowanie rozumowania Sądu pierwszej instancji. Zauważyć należy, że zarówno z punktu widzenia stanu faktycznego jak i prawnego sprawa nie należy do skomplikowanych odnoszących się do wielu zagadnień prawnych. Stan faktyczny jest jasny. Skarżąca domagała się udostępnienia jej w trybie dostępu do informacji publicznej **algorytmu** Systemu **Losowego** Przydziału Spraw. Organ odmówił, a sąd ocenił, że odmowa ta była zasadna bowiem algorytm to nie informacja o charakterze informacji publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy. Informacja ta, jak stwierdził Sąd, ma charakter techniczny i jest częścią systemu informatycznego - narzędzia wspomagającego realizację bieżących zadań. Swoje stanowisko sąd wzmocnił argumentem dotyczącym konieczności zapewnienia bezpieczeństwa SLPS przed ingerencją wewnętrzną i zewnętrzną. Stanowisko Sądu jest w tym przedmiocie jasne, można się z nim zgadzać lub nie, natomiast nie można przyjąć, że takie uzasadnienie nie pozwala na zrekonstruowanie wyводу Sądu. Nie jest zasadny także zarzut naruszenia art. 149 § 1 i § 1 a P.p.s.a. Jego "niezastosowanie" jest bowiem wyłączną i logiczną konsekwencją uznania, że żądana informacja nie kwalifikuje się jako informacja publiczna. Skoro Sąd przyjął, że algorytm SLPS nie stanowi informacji publicznej, to nie mógł zastosować rozwiązań przewidzianych w tym przepisie. Naruszenia powołanych norm Sąd mógłby się dopuścić gdyby uznał, że żądanie dotyczy informacji publicznej, a oddaliłby skargę.

Zasadny jest natomiast zarzut naruszenia art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, aczkolwiek uznanie jego zasadności nie oznacza, że w wyniku ponownego rozpoznania przez organ wniosku skarżącej żądanie udostępnienia "**algorytmu** Systemu **Losowego** Przydziału Spraw" zostanie zrealizowane w takim stopniu jak tego oczekuje skarżąca. Wątpliwości te związane są z twierdzeniami samej skarżącej, która z jednej strony zadeklarowała ograniczenie skargi na bezczynność wyłącznie do rozpoznania wniosku w zakresie udostępnienia algorytmu SLPS, rezygnując z żądania udostępnienia kodu źródłowego tego Systemu, a z drugiej przedłożyła opinię innej organizacji w której oba te pojęcia "algorytmu" i "kodu źródłowego" utożsamia się i stosuje zamiennie. Bez względu jednak na pewną niekonsekwencję skarżącej należy przyjąć, że **algorytm** Systemu **Losowego** Przydziału Spraw spełnia kryteria informacji publicznej. W pierwszej kolejności jednak należy wyjaśnić, że aktualna treść przywołanego na wstępie Regulaminu wewnętrznego urzędowania sądów w oparciu o który system ten funkcjonuje definiuje SLPS jako "system teleinformatyczny służący do losowego przydziału spraw i zadań sądu, działający w oparciu o generator liczb losowych (System Losowego Przydziału Spraw) - § 2 pkt 16. We wcześniejszym rozporządzeniu z 23 grudnia 2015 r., w następstwie zmian wprowadzonych rozporządzeniem z 28 grudnia 2017 r., § 43 ust. 1 stanowił: "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 urzędnika 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." Dalsze regulacje Regulaminu i to zarówno w wersji poprzedniej, jak i obowiązującej określają pewne zasady, jakie ww. system teleinformatyczny, a poprzednio narzędzie informatyczne powinno uwzględniać w zakresie przydziału spraw poszczególnym sędziom w określonych kategoriach spraw wpływających do sądów powszechnych. Sposób działania SLPS, jak zresztą wyjaśniał w toku sprawy organ, został przedstawiony w uzasadnieniu projektu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 28 grudnia 2017 r. zmieniającego rozporządzenie – Regulamin urzędowania sądów powszechnych. Wyjaśniono w nim 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 sędziego referenta w każdej sprawie wprowadzonej danego dnia do SLPS. Po wylosowaniu referenta program oblicza – w kategorii do której przypisano wylosowaną sprawę – funkcję (F), której wartość co do zasady odzwierciedla liczbę spraw wylosowanych przez danego sędziego w danej kategorii. Do losowania referenta sprawy, którą przy rejestracji zaliczono do określonej kategorii, SLPS wyznacza tylko sędziów o najmniejszej wartości F w danej kategorii spośród sędziów danego wydziału (pula losująca (...))" I dalej m. in.: "W przypadku sędziego, dla którego podział czynności przewiduje, określony procentowo, zmniejszony przydział, każda sprawa powiększa F o wartość równą odwrotności wyrażonego ułamkiem wskaźnika, o którym stanowi § 48 ust. 1 pkt 2 Regulaminu. Skutkiem tego mechanizmu jest przydział ilościowo zgodny z podziałem czynności odrębnie w każdej kategorii. Nieobecności mają taki sam skutek jak zmniejszony udział w przydziale. Sędzia nieobecny nie uczestniczy w przydziale, lecz po zakończeniu nieobecności przez rok od początku nieobecności traktowany jest przez SLPS jako sędzia mający wskaźnik przydziału równy $252/(252-N)$, gdzie N jest liczbą dni roboczych nieobecności (252 jest liczbą dni roboczych w roku). Skutkiem tego mechanizmu jest przydział – w skali roku – ilościowo proporcjonalny do liczby dni pracy poszczególnych sędziów w wydziale (...)". W taki mniej więcej sposób przedstawiono działanie Systemu w uzasadnieniu projektu zmiany Regulaminu urzędowania sądów powszechnych wprowadzającego jego stosowanie. Analizując poszczególne przepisy tego Regulaminu, tak jak wskazywał organ i Sąd pierwszej instancji można rzeczywiście uzyskać wiedzę o sposobie funkcjonowania Systemu, poszczególnych jego etapach i wariantach. Żądanie strony nie dotyczyło jednak zakładanego przez przepisy prawa, w tym przypadku Regulaminu urzędowania sądów powszechnych, sposobu funkcjonowania SLPS. Dotyczyło ono praktycznych aspektów jego działania. Pod pojęciem algorytmu rozumie się bowiem pewien "skończony ciąg jasno zdefiniowanych czynności koniecznych do wykonania pewnego rodzaju zadań, sposób postępowania prowadzący do rozwiązania problemu" (<https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/;3867807>, a także <https://pl.wikipedia.org/Wiki/Algorytm>). O ile rozporządzenie określa jakimi zasadami powinien kierować się System, jakie elementy i kryteria uwzględniać, to nie wyjaśnia jak aplikacja sieciowa SLPS rzeczywiście działa. 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. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego czynności organu związane z zaprojektowaniem SLPS, jego obsługą i funkcjonowaniem to czynności o charakterze "sprawy

publicznej" w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej. 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 (art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. d ustawy o dostępie do informacji publicznej). Należy podkreślić, że co do zasady wszystko, co wiąże się bezpośrednio z funkcjonowaniem i trybem działania podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy stanowi informację publiczną. Sposób działania SLPS przewidziany w jego algorytmie (zestawie poszczególnych poleceń jakie ten System realizuje) jest informacją o ciągu czynności prowadzących do wyznaczenia konkretnego sędziego do załatwienia sprawy. To, że ten ciąg czynności realizuje program komputerowy i z tego względu ma on charakter techniczny nie może pozbawiać tej informacji (o sposobie wyznaczenia sędziego) charakteru informacji publicznej. Rację ma skarżąca organizacja, że algorytm SLPS w okolicznościach niniejszej sprawy nie stanowi jedynie informacji technicznej, ale jest wyrazem procedury ściśle związanej z bezpośrednią sytuacją obywateli, których sprawy są rozpoznawane. Techniczny charakter tej informacji wynika wyłącznie z postępu technologicznego. Dodatkowo, odnosząc się do poglądu organu i Sądu pierwszej instancji co do braku przymiotu informacji publicznej w odniesieniu do informacji technicznych należy wskazać, że jak wyjaśnił już Naczelny Sąd Administracyjny w jednym ze swoich orzeczeń "granica tego rodzaju ocen jest bardzo płynna. Informacje z pozoru techniczne mogą bowiem służyć realizacji celów przewidzianych w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Ocena w tym zakresie, z uwagi na niedookreślony charakter tego czy mamy do czynienia z informacją ze sfery technicznej, czy też informacją już spełniającą cechy informacji publicznej, może zatem przysparzać znacznych trudności. W związku z tym niezmiernie ważne – zdaniem NSA – jest każdorazowe, indywidualne i uwzględniające konkretne okoliczności sprawy, analizowanie zgłoszonego żądania udostępnienia danych, które z pozoru mogą mieć charakter techniczny" (por. wyrok NSA z 10 stycznia 2014 r., I OSK 2254/13 dostępny na <https://cbois.nsa.gov.pl>). W ocenie składu orzekającego algorytm opisujący słownie lub graficznie "krok po kroku" działalność SLPS skutkującą przypisaniem wniesionej sprawy konkretnemu sędziemu jest informacją publiczną, co uzasadniało uwzględnienie skargi kasacyjnej i zobowiązanie organu do rozpoznania wniosku w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej stosownie do przepisów art. 188 P.p.s.a. w zw. z art. 149 § 1 pkt 1 P.p.s.a. Podkreślić należy, że niniejsza sprawa ze skargi na bezczynność ograniczała się wyłącznie do przesądzenia charakteru żądanej informacji. Poza jej granicami natomiast pozostawała sama możliwość i sposób jej udostępnienia. Dodatkowo należy wyjaśnić, że składowi orzekającemu znane jest stanowisko organu wyrażone w odpowiedziach na interpelacje nr 18006 i nr 22634 (dostępnych na sejmowej stronie internetowej sejm.gov.pl) z 31 stycznia 2018 r. i 5 lipca 2018 r. w których przedstawiono zasady działania SLPS opisane w uzasadnieniu projektu rozporządzenia zmieniającego Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz. U. z 2017 r., poz. 2481). W odpowiedziach tych wyjaśniono także m. in. "Opisany wyżej algorytm jest realizowany przez program komputerowy napisany w konkretnym języku programowania. Algorytm zapisany w danym języku jest kodem źródłowym i nie jest informacją publiczną (...). Kod źródłowy jest jedynie ciągiem instrukcji i deklaracji zapisanym w określonym języku programowania. Kod opisuje instrukcje jakie powinien wykonać komputer przy pomocy skończonej liczby ściśle zdefiniowanych rozkazów". Wyjaśnić zatem należy, że w rozpoznawanej sprawie nie chodziło o kod źródłowy oprogramowania, co wyraźnie podkreślała skarżąca. Nie chodziło również o sposób działania SLPS określony w przepisach Regulaminu, lecz o zestaw poszczególnych czynności, jakie wedle założeń programisty powinien realizować SLPS, a które następnie zostały zapisane w określonym języku programowania. Tak bowiem skład rozstrzygający sprawę rozumie pojęcie "algorytmu SLPS", którym posłużyła się skarżąca we wniosku z 4 grudnia 2017 r. Zauważyć też należy, że organ, odmawiając udostępnienia algorytmu SLPS w piśmie z 10 grudnia 2017 r. wskazywał na jego techniczny charakter, a

pojęcia algorytmu nie odnosił wyłącznie do przepisów Regulaminu czy jego uzasadnienia jak w ww. odpowiedziach na interpelacje.

Rozpoznając skargę Sąd w beczynności organu nie dostrzegł cechy rażącego naruszenia prawa w rozumieniu art. 149 § 1 a P.p.s.a. Sprawa miała charakter wyjątkowy ze względu na niewystępujący w praktyce orzeczniczej charakter zgłoszonego żądania, dlatego też braku rozpoznania tego żądania w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej nie można było przypisać cech uporczywości czy lekceważenia.

O kosztach postępowania rozstrzygnięto stosownie do regulacji zawartej w art. 203 pkt 1 P.p.s.a.