



VII.6060.44.2015.KM

**Naczelny Sąd Administracyjny**

*za pośrednictwem:*

**Wojewódzkiego Sądu  
Administracyjnego w Warszawie**

**II Wydział**

ul. Jasna 2/4

00-013 Warszawa

**Skarżący:** Rzecznik Praw Obywatelskich

**Strona:**

**Organ:** Dyrektor Naukowej i Akademickiej Sieci Komputerowej, reprezentowany przez r. pr.

**Uczestnik:** Rzecznik Praw Dziecka

*(adresy w aktach sprawy)*

sygn. akt: II SAB/Wa 155/16

Wpis od skargi: zwolnienie na podstawie art. 239 § 1 pkt 2 p.p.s.a.

### **Skarga kasacyjna Rzecznika Praw Obywatelskich**

Działając na podstawie art. 14 pkt 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. *o Rzeczniku Praw Obywatelskich* (Dz. U. z 2014 r. poz. 1648 ze zm., dalej jako: ustawa o RPO) oraz art. 8 § 1 i art. 173 § 1 i 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm., dalej jako: p.p.s.a.)

#### **zaskarżam**

w całości postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 lipca 2016 r. o sygn. II SAB/Wa 155/16, doręczone skarżącemu w dniu 15 lipca 2016 r., odrzucające skargę na bezczynność Dyrektora Naukowej i Akademickiej Sieci Komputerowej w sprawie rozpoznania wniosku strony z dnia 21 listopada 2015 r. o udostępnienie informacji publicznej.

Na podstawie art. 174 pkt 1 i 2 p.p.s.a., zaskarżonemu postanowieniu zarzucam:

- 1) naruszenie prawa materialnego, tj. art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. *o dostępie do informacji publicznej* (Dz. U. z 2015 r. poz. 2058 ze zm., dalej jako: u.d.i.p.) w zw. z art. 61 Konstytucji RP poprzez błędną wykładnię i przyjęcie, że osoba ograniczona w zdolności do czynności prawnych nie jest uprawniona do wnioskowania o udostępnienie informacji publicznej;
- 2) naruszenie przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, tj. art. 26 § 2 p.p.s.a. w zw. z art. 17 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – *Kodeks cywilny* (Dz. U. z 2016 r. poz. 380 ze zm., dalej jako: K.c.) i art. 2 ust. 1 u.d.i.p. oraz w zw. z art. 58 § 1 pkt 5 p.p.s.a. poprzez błędne przyjęcie, że osoba ograniczona w zdolności do czynności prawnych nie jest uprawniona do zaskarżenia bezczynności organu w sprawach o udostępnienie informacji publicznej.

Na podstawie art. 185 p.p.s.a. wnoszę o uchylenie zaskarżonego orzeczenia w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie.

Jednocześnie, działając na podstawie art. 176 § 2 p.p.s.a., oświadczam o zrzeczeniu się rozprawy w niniejszej sprawie.

## Uzasadnienie

### I

#### 1. Stan faktyczny

W dniu 21 listopada 2015 r. T: R: zwrócił się do Naukowej i Akademickiej Sieci Komputerowej (dalej także jako: NASK) o przesłanie za pośrednictwem skrzynki pocztowej informacji publicznej w postaci skanu umowy z 2011 r. zawartej pomiędzy NASK a spółką o wdzierżawienie domen *polska.pl* oraz *poland.pl*. W odpowiedzi został wezwany do złożenia oświadczenia o ukończeniu 18. roku życia, ponieważ, w ocenie organu, wyłącznie osoby pełnoletnie mogą występować o udostępnienie informacji publicznej. Pismem z dnia 7 grudnia 2015 r. skarżący odmówił złożenia oświadczenia, wskazując, że żądanie takiego oświadczenia nie wynika z przepisów prawa. Dyrektor NASK nie udostępnił informacji ani nie wydał decyzji o odmowie udostępnienia. W dniu 16 lutego 2016 r. skarżący skierował skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie na bezczynność NASK.

NASK w odpowiedzi na skargę wniosła o jej odrzucenie z uwagi na niespełnienie wymagań przewidzianych dla pisma w postępowaniu sądowym – brak podpisu przedstawiciela ustawowego. W ocenie organu, sąd powinien odrzucić skargę, która nie

zawiera podpisu strony lub jej przedstawiciela ustawowego lub pełnomocnika, zgodnie z art. 46 § 1 pkt 4 p.p.s.a.

W przypadku nieuwzględnienia wniosku o odrzucenie, organ wniósł o oddalenie skargi, wskazując, że nie można przyjąć, iż organ pozostawał w bezczynności. Pismem z dnia 7 grudnia 2015 r. skarżący został wezwany do przedłożenia aktu urodzenia, ponieważ w ocenie organu uprawnienie do złożenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej przysługuje wyłącznie osobom pełnoletnim. Poza tym NASK wskazała, że w sprawie zachodziły przesłanki do wydania decyzji o odmowie udostępnienia informacji z uwagi na przesłanki wskazane w art. 5 ust. 2 u.d.i.p., a taka decyzja może zostać skierowana wyłącznie do przedstawiciela ustawowego wnioskodawcy w przypadku nieposiadania przez samego wnioskodawcę pełnej zdolności procesowej.

Do sprawy przyłączył się pismem z dnia 29 marca 2016 r. Rzecznik Praw Dziecka, wnosząc o zobowiązanie organu do rozpoznania wniosku skarżącego. Następnie, pismem z dnia 21 kwietnia 2016 r., przyłączając się do postępowania, swoje stanowisko przedstawił Rzecznik Praw Obywatelskich, także wnosząc o zobowiązanie Dyrektora NASK do rozpoznania wniosku T R o udostępnienie informacji publicznej.

Postanowieniem z dnia 7 lipca 2016 r. WSA w Warszawie zniósł postępowanie ze skargi T R i odrzucił skargę.

## **2. Uzasadnienie skierowania skargi przez Rzecznika Praw Obywatelskich**

Zgodnie z art. 208 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 1 ust. 2 ustawy o RPO, Rzecznik Praw Obywatelskich powołany jest do ochrony praw i wolności człowieka i obywatela, określonych w Konstytucji oraz innych aktach normatywnych. Stojąc na straży wyżej wymienionych praw i wolności Rzecznik podejmuje te sprawy, w których dochodzi do naruszeń ze strony organów władzy publicznej praw i wolności przysługujących obywatelom. Stosownie zaś do treści art. 8 § 1 p.p.s.a., Rzecznik Praw Obywatelskich może wziąć udział w każdym toczącym się postępowaniu, a także wnieść skargę, skargę kasacyjną, zażalenie oraz skargę o wznowienie postępowania, jeżeli według jego oceny wymagają tego ochrona praw człowieka i obywatela. Z możliwości tych Rzecznik korzysta wyjątkowo, zwłaszcza wtedy, gdy istnieje konieczność rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego budzącego wątpliwości z punktu widzenia ochrony praw i wolności, albo gdy sprawa ma charakter precedensowy, a jej rozstrzygnięcie będzie miało istotne znaczenie dla ukształtowania sytuacji prawnej innych obywateli. W kontekście sprawy T R, błędne w ocenie Rzecznika stanowisko Dyrektora Naukowej i Akademickiej Sieci Komputerowej, prowadzące do ograniczenia konstytucyjnego prawa do informacji publicznej, nakazuje przedstawić niniejsze stanowisko w sprawie.

## II

Bezczynność ma miejsce, gdy organ bądź inny podmiot zobowiązany do podjęcia określonych czynności z zakresu administracji publicznej, tego nie czyni. Na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej rozpoznanie każdej sprawy o beczynność jest dwuetapowe: po pierwsze, wymaga każdorazowo ustalenia, czy wniosek o udostępnienie informacji zawiera w sobie żądanie informacyjne w rozumieniu u.d.i.p. Dopiero merytoryczna ocena żądania strony przez pryzmat u.d.i.p. pozwala stwierdzić, czy w sprawie o beczynność ma zastosowanie przedmiotowa ustawa. Po dokonaniu tej analizy można przejść do drugiego etapu, to jest do stwierdzenia, czy w sprawie występuje beczynność konkretnego organu.

### 1. Dyrektor NASK jako podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej

W niniejszej sprawie T R wystąpił do Dyrektora Naukowej i Akademickiej Sieci Komputerowej o udostępnienie informacji w postaci skanu umowy z 2011 r. zawartej pomiędzy NASK a spółką . o wdzierżawienie domen *polska.pl* oraz *poland.pl*. Przepis art. 4 ust. 1 u.d.i.p. stanowi, że obowiązane do udostępnienia informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności organy władzy publicznej, organy samorządów gospodarczych i zawodowych, podmioty reprezentujące zgodnie z odrębnymi przepisami Skarb Państwa, podmioty reprezentujące państwowe osoby prawne albo osoby prawne samorządu terytorialnego oraz podmioty reprezentujące inne państwowe jednostki organizacyjne albo jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego, 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. Nie ma więc wątpliwości, że zgodnie z powyższym przepisem, Dyrektor Naukowej i Akademickiej Sieci Komputerowej, reprezentujący instytut badawczy, jest podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji w oparciu o art. 4 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p (por. postanowienie WSA w Warszawie z dnia 24 października 2012 r. o sygn. akt II SA/Wa 1174/12). NASK działa w oparciu o statut uchwalony przez Radę Naukową NASK w dniu 16 lutego 2011 r., zatwierdzony zarządzeniem nr 28/2011 Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 25 marca 2011 r. w sprawie *zatwierdzenia statutu Naukowej i Akademickiej Sieci Komputerowej* (Dz. Urz. MNiSW Nr 2, poz. 32), ze zmianami wprowadzonymi zarządzeniem Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 11 lipca 2014 r. *zmieniającym zarządzenie w sprawie zatwierdzenia statutu Naukowej i Akademickiej Sieci Komputerowej* (Dz. Urz. MNiSW

poz. 40). Zgodnie z § 2 statutu, instytut posiada osobowość prawną, a zakres jego działania został wskazany w § 8. Instytut badawczy reprezentuje, zgodnie z art. 24 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o *instytutach badawczych* (Dz. U. z 2016 r. poz. 371), dyrektor powoływany, zgodnie z art. 24 ust. 2 ustawy, przez ministra nadzorującego. Z tego względu, Dyrektor NASK, kierujący instytutem badawczym finansowanym ze środków publicznych, jest organem zobowiązanym do udostępniania informacji publicznej (tak również WSA w Warszawie w wyroku z dnia 14 października 2011 r. o sygn. akt II SAB/Wa 216/11 oraz w powołanym wyżej postanowieniu o sygn. II SA/Wa 1174/12).

## 2. Wnioskowana informacja

Art. 61 ust. 1 Konstytucji RP wiąże prawo do informacji publicznej z działalnością 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 mieniem Skarbu Państwa. Zasada jawności działania organów państwa, nazywana niekiedy "przejrzystością administracji", jest uważana za jedną z fundamentalnych wartości państwa prawa, warunek efektywnego funkcjonowania systemu demokratycznego (T. R. Aleksandrowicz, *Komentarz do ustawy o dostępie informacji publicznej*, Warszawa 2002, s. 7-10).

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 nie dokonywanych, niezależnie, do jakiego podmiotu są one kierowane i jakiej sprawy dotyczą. Informację publiczną stanowi treść wszelkiego rodzaju dokumentów odnoszących się do organu władzy publicznej lub podmiotu niebędącego organem administracji publicznej związanych z nimi bądź w jakikolwiek sposób ich dotyczących. Są nimi zarówno treść dokumentów bezpośrednio przez nie wytworzonych, jak i te, których używają przy realizacji przewidzianych prawem zadań, nawet jeżeli nie pochodzą wprost od nich. Informacją publiczną jest również informacja o organach i osobach sprawujących w nich funkcje i ich kompetencjach.

Przechodząc w tym kontekście do sprawy T: R wskazać trzeba, że żądana przez niego w dniu 21 listopada 2015 r. informacja – skan umowy z 2011 r. zawartej pomiędzy NASK a spółką o wdzierżawienie domen *polska.pl* oraz *poland.pl* – stanowi informację publiczną. Przedmiotowa ustawa rozwija konstytucyjną definicję informacji publicznej, stanowiąc, że jest to „każda informacja o sprawach publicznych”. Przepis art. 6 ust. 1 u.d.i.p. zawiera przykładowy katalog informacji

publicznej. Należy zauważyć, że pojęcie informacji publicznej nie może być rozpatrywane wyłącznie na tle art. 1 tej ustawy bez uwzględnienia treści art. 61 Konstytucji. Zastosowana wykładnia językowa mogłaby bowiem wówczas prowadzić do zbyt wąskiego rozumienia tego terminu (wyrok NSA z dnia 25 marca 2003 r. o sygn. akt II SA 4059/02; por. także M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002, s. 16-17). Naczelny Sąd Administracyjny opowiada się za obszernym rozumieniem pojęcia informacji publicznej, stwierdzając, że informacją publiczną stanowi każda wiadomość wytworzona przez szeroko rozumiane władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne, a także inne podmioty, które tę władzę bądź realizują, bądź gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa w zakresie swoich kompetencji (por. wyrok z dnia 30 października 2002 r. o sygn. akt II SA 1956/02, wyrok z dnia 12 grudnia 2006 r. o sygn. akt I OSK 123/06, wyrok z dnia 8 czerwca 2011 r. o sygn. akt I OSK 391/11). W ocenie Rzecznika przyjąć należy, że informacja o umowie zawartej przez NASK – państwowy instytut badawczy – bez wątplenia stanowi informację publiczną (por. np. wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 czerwca 2009 r. o sygn. akt II SAB/Wa 14/09). NASK również zajęła, jak się wydaje, takie stanowisko, stwierdzając jednak, że informacja nie może zostać udostępniona wnioskodawcy, który nie ukończył 18. roku życia, a ponadto, że w sprawie niezbędne jest wydanie decyzji o odmowie udostępnienia informacji.

### **3. Obowiązek udostępnienia informacji publicznej małoletniemu**

Stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, że nie ma możliwości udostępnienia informacji publicznej osobie małoletniej, wyrażone w zaskarżonym postanowieniu, nie jest prawidłowe. Konstytucja bowiem w art. 61 ust. 1 stanowi, że prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej przysługuje *obywatelom*, a ustawa o dostępie do informacji, będąca uszczegółowieniem konstytucyjnego uprawnienia, wskazuje w art. 2 ust. 1, iż *każdemu* przysługuje prawo dostępu do informacji publicznej. Z tych uregulowań w żadnej mierze nie wynika, jakoby z wnioskiem o udostępnienia informacji publicznej mogły występować wyłącznie osoby, które ukończyły 18. rok życia. Procedura złożenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej jest odformalizowana, a wniosek, wobec braku szczegółowych wymogów, może przybrać każdą formę (tak: WSA w Warszawie w wyroku z dnia 10 listopada 2010 r. o sygn. akt II SAB/Wa 259/10, wyrok NSA z dnia 16 marca 2009 r. o sygn. akt I OSK 1277/08). W ocenie WSA, wyrażonej w powyższym orzeczeniu, intencją ustawodawcy było odformalizowanie postępowania o udostępnienie informacji w zakresie i w sposób maksymalnie możliwy. Sąd wskazuje, że: „(...) wniosek o udostępnienie informacji publicznej może przybrać każdą formę,



a osoba jej żądająca nie musi być nawet w pełni zidentyfikowana, skoro – według brzmienia art. 2 ust. 2 ustawy – nie musi wykazywać ani interesu prawnego, ani też faktycznego”. Stanowisko, że osoba wnioskująca o udostępnienie informacji publicznej nie jest zobowiązana do podania swoich danych osobowych wyraził także WSA w Warszawie w wyroku z dnia 23 września 2009 r. o sygn. akt 57/09. Z tego względu, na tym etapie postępowanie nie wkracza jeszcze w fazę, w której zastosowanie mają przepisy postępowania administracyjnego, a udostępnienie informacji publicznej jest czynnością materialno-techniczną.

Dopiero na kolejnym etapie sprawy, gdy w ocenie organu w sprawie jest konieczne wydanie decyzji administracyjnej, zgodnie z art. 16 u.d.i.p., może zajść konieczność wezwania wnioskodawcy do uzupełnienia podania, ponieważ decyzja musi zawierać oznaczenie strony (tak P. Sitniewski, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Wrocław 2011, s. 161; por. także wyrok WSA w Krakowie z dnia 31 marca 2008 r. o sygn. akt II SAB/Kr 34/07).

#### **4. Małoletni jako adresat decyzji administracyjnej**

W niniejszej sprawie, w ocenie organu, zachodziła konieczność wydania decyzji o odmowie udostępnienia informacji, z uwagi na przesłanki wskazane w art. 5 ust. 2 u.d.i.p. Na obecnym etapie sprawy nie jest zasadna ocena prawidłowości takiego stanowiska, gdyż z uwagi na niewydanie decyzji, postępowanie nie mogło wejść w fazę zweryfikowania jej poprawności. Organ bowiem stwierdził, że decyzja administracyjna musi zostać skierowana do osoby posiadającej pełną zdolność do czynności prawnych, więc uzasadnione było zwrócenie się do wnioskodawcy o wskazanie jego wieku, a w następnej kolejności, o wskazanie przedstawicieli ustawowych, którzy mogliby być adresatami decyzji. Takie stanowisko, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, nie jest prawidłowe.

Należy zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 30 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U. z 2016 r. poz. 23, dalej jako: K.p.a.), zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych ocenia się według przepisów prawa cywilnego, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Kodeks cywilny z kolei w art. 8 § 1 stanowi, że zdolność prawną ma każdy człowiek od chwili urodzenia, a pełną zdolność do czynności prawnych nabywa się, zgodnie z art. 11 K.c., z chwilą uzyskania pełnoletności, tj. ukończenia osiemnastu lat. Z kolei, zgodnie z art. 12 K.c., nie mają zdolności do czynności prawnych osoby, które nie ukończyły lat trzynastu oraz osoby ubezwłasnowolnione całkowicie, a ograniczoną zdolność do czynności prawnych mają małoletni, którzy ukończyli lat trzynaście oraz osoby ubezwłasnowolnione częściowo (art. 15 K.c.). Skarżący w niniejszej sprawie w chwili wydania zaskarżonego orzeczenia przez Wojewódzki Sąd Administracyjny miał ukończone 15 lat, czyli posiadał

ograniczoną zdolność do czynności prawnych. Jak stanowi art. 17 K.c., z zastrzeżeniem wyjątków w ustawie przewidzianych, do ważności czynności prawnej, przez którą osoba ograniczona w zdolności do czynności prawnych zaciąga zobowiązanie lub rozporządza swoim prawem, potrzebna jest zgoda jej przedstawiciela ustawowego. Powyższy przepis obejmuje czynności prawne jednostronne i umowy, jeżeli dana czynność ma charakter zobowiązujący lub rozporządzający. Doktryna wskazuje, że z art. 17 K.c., w drodze rozumowania *a contrario* można wnosić, iż czynności prawne nienależące do grupy czynności prawnych zobowiązujących lub rozporządzających mogą być dokonywane przez ograniczonego w zdolności do czynności prawnych bez zgody jego przedstawiciela ustawowego (M. Pazdan, *System prawa prywatnego. Tom 1. Prawo cywilne – część ogólna*, red. M. Safjan, Warszawa 2007, s. 984-985). Autor wskazuje, że w tej grupie istnieją wyjątki – niektóre czynności prawne tego rodzaju z mocy wyraźnego przepisu wymagają zgody przedstawiciela ustawowego.

Kodeks postępowania administracyjnego reguluje w art. 30 § 2 wyłącznie sytuację osób fizycznych nieposiadających zdolności do czynności prawnych, stanowiąc, że takie osoby działają przez swych ustawowych przedstawicieli. Takiego wymogu K.p.a. nie przewiduje dla osób mających ograniczoną zdolność do czynności prawnych, czyli osób małoletnich po ukończeniu 13. roku życia. Z tego względu nie można się zgodzić, że działanie strony – osoby fizycznej mającej ograniczoną zdolność do czynności prawnych – w postępowaniu administracyjnym jest warunkowane zawsze działaniem jej przedstawiciela ustawowego. Takie stanowisko zajmuje także doktryna (por. Z. R. Kmiecik, *Wszczęcie ogólnego postępowania administracyjnego*, LEX pkt 2.3.3; por. także J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. B. Adamiak, J. Borkowski, Warszawa 2014, s. 218-219; A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do art. 30 Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX pkt 4). Również w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, wyrażonej w wyroku z dnia 14 lutego 1984 r. o sygn. akt II SA 1811/83, gdy stroną postępowania administracyjnego jest osoba ubezwłasnowolniona częściowo jej kurator powinien być wezwany do udziału w postępowaniu administracyjnym w każdym przypadku, gdy osobiste działanie strony wskazuje, że nie zdaje ona sobie w pełni sprawy z celu i skutków tego postępowania. NSA wskazał, że nie istnieje prawny wymóg, aby kurator osoby częściowo ubezwłasnowolnionej brał udział w każdym postępowaniu administracyjnym, a za niezbędny natomiast należy uznać udział kuratora w postępowaniu, gdy działanie samej strony jest nieudolne, zwłaszcza, gdy argumentacja strony wskazuje, że nie zdaje sobie ona w pełni sprawy z celu i skutków prowadzonego postępowania (por. także B. Adamiak, J. Borkowski, *op. cit.*, s. 218-219). Uwagi sądu wydane w sprawie dotyczącej osoby częściowo ubezwłasnowolnionej powinny zostać odniesione do osoby, która ukończyła 13. rok życia z uwagi na tożsamą



sytuację prawną tych osób (posiadających ograniczoną zdolność do czynności prawnych) w świetle prawa cywilnego. W rezultacie, przy braku w u.d.i.p. ograniczeń dotyczących wieku, uznać należy, że uprawnienie do wystąpienia o udostępnienie informacji może zrealizować skarżący, który nie jest osobą całkowicie pozbawioną zdolności do czynności prawnych. Taki skarżący może być także adresatem decyzji administracyjnej o odmowie udostępnienia informacji. Przepisy postępowania administracyjnego uzależniają zatem zdolność do czynności prawnych osoby, która ma być adresatem decyzji administracyjnej od oceny jej intelektualnych zdolności oceny znaczenia i konsekwencji podejmowanych przez siebie działań. W realiach niniejszej sprawy ocena zatem zdolności do czynności prawnych w postępowaniu administracyjnym skarżącego nie może się odbywać automatycznie, wyłącznie na podstawie przesłanki wieku skarżącego, lecz powinna być oparta na analizie wskazanych wyżej cech, pozwalających na dojście do przekonania, że posiada on zdolności do oceny znaczenia i konsekwencji podejmowanych przez siebie działań. W ocenie Rzecznika, nie ulega wątpliwości, że T R przymioty takie posiada, złożenie zaś przez niego wniosku o udostępnienie informacji publicznej jest wyrazem jego w pełni świadomej woli dokonania określonych czynności prawnych.

### III

Przedmiot sprawy wymaga także odniesienia się do kwestii możliwości działania osoby posiadającej ograniczoną zdolność do czynności prawnych przed sądem administracyjnym w zakresie zaskarżenia decyzji administracyjnej (w przypadku odmowy udostępnienia informacji publicznej) lub skierowania skargi na bezczynność organu (jak w niniejszej sprawie), który po wpłynięciu wniosku nie podejmuje działań przewidzianych w u.d.i.p.

Należy w pełni podzielić ustalenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, iż p.p.s.a. uzależnia posiadanie zdolności procesowej – zdolności do czynności w postępowaniu w sprawach sądowniczo-administracyjnych – od posiadania przez osoby fizyczne pełnej zdolności do czynności prawnych (art. 26 § 1 p.p.s.a.). W art. 26 § 2 tej ustawy zostało wskazane, że osoba fizyczna ograniczona w zdolności do czynności prawnych ma zdolność do czynności w postępowaniu w sprawach wynikających z czynności prawnych, których może dokonywać samodzielnie. Z powyższego wynika zatem, że to, czy dana osoba może dokonywać pewnych czynności samodzielnie należy oceniać w świetle przepisów prawa materialnego. Przepisy p.p.s.a., odwołując się do pojęć „osoba fizyczna posiadająca pełną zdolność do czynności prawnych” oraz „osoba fizyczna ograniczona w zdolności do czynności prawnych”, nie zawierają ich definicji. Z tego względu rozumienie tych pojęć należy wywieść w drodze *analogii legis* poprzez odwołanie się do przepisów prawa cywilnego i innych ustaw zawierających normy

prawnomaterialne. O posiadaniu lub nie przez daną osobę fizyczną pełnej zdolności do czynności prawnych rozstrzygają, wskazane we wcześniejszej części skargi, przepisy prawa cywilnego.

W konsekwencji, w kontekście niniejszej sprawy znaczenie ma ocena, czy wnioskowanie o udostępnienie informacji publicznej należy do czynności w sprawach wynikających z czynności prawnych, które osoba ograniczona w zdolności do czynności prawnych może dokonywać samodzielnie. Ocena taka powinna być dokonana na podstawie analizy przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej. Zdaniem Rzecznika, przedstawiona wcześniej analiza przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej prowadzi do konstatacji, że przedmiotowa czynność może być dokonana przez osoby posiadające ograniczoną zdolność do czynności prawnych, a zatem także przez Tymona Radzika.

Warto zwrócić uwagę, że przepis tożsamy z art. 26 § 2 p.p.s.a. znajduje się w ustawie z dnia 17 listopada 1964 r. – *Kodeks postępowania cywilnego* (Dz. U. z 2014 r. poz. 101 ze zm., dalej jako: K.p.c.). Przepis art. 65 § 2 K.p.c. stanowi bowiem, że osoba fizyczna ograniczona w zdolności do czynności prawnych ma zdolność procesową w sprawach wynikających z czynności prawnych, których może dokonywać samodzielnie. Jak wskazuje M. Pazdan, lista takich czynności jest wąska – poza czynnościami wymienionymi w art. 20-22 K.c., wchodzi w grę jeszcze czynności prawne, przez które dokonujący nie zaciąga zobowiązania, ani nie rozporządza prawem (wniosek w drodze rozumowana *a contrario* z art. 17 K.c.), o ile z przepisu szczególnego nie wynika co innego, ponadto zaś czynności prawne, których dotyczy art. 22 § 2 Kodeksu pracy (por. M. Pazdan, *op. cit.*, s. 926-927).

**Z tego względu, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, za czynność, którą osoba ograniczona w zdolności do czynności prawnych może dokonywać samodzielnie, uznać należy także występowanie z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej, z uwagi na brak ustawowego wymagania od wnioskodawcy spełnienia jakichkolwiek przesłanek, również co do jego wieku.** Czynność ta nie prowadzi również do rozporządzenia prawem ani do zaciągnięcia zobowiązania przez wnioskującego, a zatem pozostaje w kompetencji osoby o ograniczonej zdolności do czynności prawnych. Warto zwrócić w tym miejscu uwagę na orzeczenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 23 czerwca 2016 r. o sygn. II SAB/Go 41/16, który uznał, że osoba małoletnia ma prawo uzyskania fotokopii aktu zgonu swojego dziadka. Sąd wskazał w wyroku, że dokonanie tej czynności, jak i jej realizacja przez organ w postaci czynności materialnotechnicznej nie wpływa w żadnym zakresie na prawa i zobowiązania strony, także w odniesieniu do jej sytuacji administracyjnoprawnej. Zdaniem Sądu,

kontrolowane postępowanie nie spełnia cech klasycznej konkretyzacji stosunku prawnego łączącego strony, nie ma też w nim mowy o wyrażeniu przez stronę stanowiska w takiej sytuacji, gdy przepisy prawa przewidują nałożenie na daną osobę obowiązku, skierowania do niej nakazu lub zakazu albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa.

Ponadto, w powyższym wyroku zostało także wskazane, że istotnym argumentem na rzecz przyznania stronie kompetencji jest również wnioskowanie redukujące. Zdaniem Sądu, jeśli rozpatrywany przypadek uznać za wymagający działania przedstawiciela ustawowego, trudno byłoby znaleźć jakikolwiek inny przykład możliwości samodzielnego działania osoby o ograniczonej zdolności do czynności prawnej w prawie administracyjnym, a to oznaczałoby niedopuszczalne zrównanie jej sytuacji z sytuacją osoby całkowicie pozbawionej zdolności do czynności prawnych.

W ocenie Rzecznika wyżej przedstawione stanowisko WSA w Gorzowie Wielkopolskim powinno zostać odniesione do niniejszej sprawy. W rezultacie należy uznać, że skierowanie skargi na bezczynność organu w sprawach o udostępnienie informacji publicznej należy do czynności, które osoba małoletnia może dokonywać samodzielnie zgodnie z dyspozycją art. 26 § 2 p.p.s.a. w zw. z art. 2 ust. 1 u.d.i.p. Z tego względu, WSA w Warszawie błędnie przyjął, że w niniejszej sprawie nie ma zastosowania art. 26 § 2 p.p.s.a., a tym samym błędnie odrzucił skargę na podstawie art. 58 § 1 pkt 5 p.p.s.a.

W związku z powyższym, wnoszę jak na wstępie.

Załącznik: 4 odpisy skargi kasacyjnej.

Z upoważnienia  
Rzecznika Praw Obywatelskich

  
Stanisław Trociuk  
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich