



VII.510.18.2016.KM

**Naczelnny Sąd Administracyjny**

*za pośrednictwem:*

**Wojewódzkiego Sądu  
Administracyjnego w Szczecinie**

**Skarżący:** Rzecznik Praw Obywatelskich  
Al. Solidarności 77  
00-090 Warszawa

**Strona:** T R

**Organ:** Wojewoda Zachodniopomorski (*adres w aktach sprawy*)

*sygn. akt: II SAB/Sz 54/16*

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 Szczecinie z dnia 28 czerwca 2016 r. o sygn. II SAB/Sz 54/16, doręczone T: R

odrzucające skargę na bezczynność Wojewody Zachodniopomorskiego w przedmiocie rozpoznania zażalenia na niezakończony w terminie sprawy o wydanie kserokopii lub fotokopii aktu zgonu.

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

1) 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.) oraz art. 45 ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. *Prawo o aktach stanu cywilnego* (Dz. U. poz. 1741 ze zm., dalej jako: p.a.s.c.) i art. 130 ust. 5 p.a.s.c. 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 wnioskowania o wydanie kserokopii lub fotokopii aktu stanu cywilnego, co skutkowało odrzuceniem skargi;

2) naruszenie przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, tj. art. 141 § 4 p.p.s.a. w zw. z 166 p.p.s.a. poprzez brak wskazania w uzasadnieniu postanowienia podstawy prawnej przyjęcia przez Wojewódzki Sąd Administracyjny, iż sprawy o wydanie kserokopii lub fotokopii aktu zgonu należą do spraw, których osoba o ograniczonej zdolności do czynności prawnych nie może dokonywać samodzielnie, co powoduje, że zaskarżone postanowienie w istocie uchyla się od kontroli jego legalności i nie odpowiada prawu.

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 Szczecinie.

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

## **Uzasadnienie**

### **Stan faktyczny**

W dniu 16 stycznia 2016 r. T R zwrócił się do Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego w Szczecinie o wydanie kserokopii lub fotokopii aktu zgonu jego dziadka. Z uwagi na nieudostępnienie dokumentu, pismem z dnia 22 lutego 2016 r. T R skierował do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego zażalenie na niezłatwienie sprawy w terminie.

W dniu 18 marca 2016 r. Wojewoda Zachodniopomorski wezwał skarżącego do uzupełnienia braków formalnych zażalenia poprzez podpisanie pisma przez osobę umocowaną do reprezentowania skarżącego, który nie ukończył 18 roku życia. W rezultacie, w dniu 4 kwietnia 2016 r. T R skierował skargę na bezczynność Wojewody Zachodniopomorskiego do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego i wniósł o zobowiązanie organu do rozpatrzenia zażalenia. W dniu 24 maja 2016 r. WSA

w Szczecinie wezwał \_\_\_\_\_ rodziców skarżącego, do wyjaśnienia, czy podtrzymują skargę T \_\_\_\_\_ R \_\_\_\_\_ z dnia 1 kwietnia 2016 r. oraz do uzupełnienia jej braków formalnych i podpisanie skargi lub nadesłanie odpisu podpisanej skargi przez któregoś z przedstawicieli ustawowych skarżącego. Żaden z rodziców nie wykonał zarządzenia Sądu, a Sąd odrzucił skargę.

W uzasadnieniu postanowienia o odrzuceniu skargi zostało wskazane, że zgodnie z art. 26 p.p.s.a., zdolność do czynności w postępowaniu w sprawach sądowoadministracyjnych mają osoby fizyczne posiadające pełną zdolność do czynności prawnych, a osoba fizyczna ograniczona w zdolności do czynności prawnych ma zdolność do czynności w postępowaniu w sprawach wynikających z czynności prawnych, których może dokonywać samodzielnie. Sąd stwierdził w uzasadnieniu, że przedmiotowa skarga dotyczy zażalenia wniesionego na niezałatwienie w terminie sprawy o wydanie kserokopii lub fotokopii aktu zgonu, a tym samym – zdaniem Sądu – sprawy, której osoba o ograniczonej zdolności do czynności prawnych nie może dokonywać samodzielnie (WSA nie wskazał przy tym podstawy materialnej takiego stwierdzenia). Z tego względu, w ocenie Sądu, w sprawie nie ma zastosowania art. 26 § 2 p.p.s.a., lecz art. 27 p.p.s.a., który nakazuje działanie przez przedstawiciela ustawowego.

### **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 \_\_\_\_\_, orzeczenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego narusza prawo obywatela do zaskarżania działalności organów władzy publicznej, co uzasadnia skierowanie niniejszej skargi kasacyjnej.

### **Uzasadnienie prawne**

Należy w pełni podzielić ustalenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie, iż ustawa – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi uzależnia posiadanie zdolności procesowej – zdolności do czynności w postępowaniu w sprawach sądownoadministracyjnych – 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* (wnioskowanie z analogii) i odwołania 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 przepisy prawa cywilnego. Przepis art. 11 K.c. stanowi, że pełną zdolność do czynności prawnych nabywa się z chwilą uzyskania pełnoletności, a zgodnie z art. 10 K.c., pełnoletnim jest ten, kto ukończył lat osiemnaście lub małoletni, który zawarł małżeństwo. Zgodnie z art. 12 K.c. nie mają zdolności do czynności prawnych osoby, które nie ukończyły lat trzynastu oraz osoby ubezwłasnowolnione całkowicie. Z kolei zgodnie z art. 15 K.c., ograniczoną zdolność do czynności prawnych mają małoletni, którzy ukończyli lat trzynaście oraz osoby ubezwłasnowolnione częściowo. 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.

W konsekwencji, w kontekście niniejszej sprawy znaczenie ma ocena, czy wnioskowanie o udostępnienie kserokopii lub fotokopii aktu stanu cywilnego 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 Prawo o aktach stanu cywilnego, czego zaniechał całkowicie Wojewódzki Sąd Administracyjny. W ocenie Rzecznika analiza przepisów prowadzi do konstatacji, że przedmiotowa czynność może być dokonana przez osoby posiadające ograniczoną zdolność do czynności prawnych, a zatem także przez T. R.

W niniejszej sprawie T. R. wystąpił do Urzędu Stanu Cywilnego w Szczecinie o udostępnienie kserokopii lub fotokopii aktu zgonu jego dziadka. Kwestię wydawania odpisów aktów stanu cywilnego reguluje ustawa Prawo o aktach stanu cywilnego. Zgodnie z art. 45 tej ustawy, odpis aktu stanu cywilnego i zaświadczenie o zamieszczonych lub niezamieszczonych w rejestrze stanu cywilnego danych dotyczących wskazanej osoby wydaje się osobie, której akt dotyczy, lub jej małżonkowi, wstępnemu, zstępnemu, rodzeństwu, przedstawicielowi ustawowemu, opiekunowi, osobie, która wykaże w tym interes prawny, sądowi, prokuratorowi, organizacjom społecznym, jeżeli jest to zgodne z ich celem statutowym i przemawia za tym interes społeczny, oraz organom administracji publicznej, jeżeli jest to konieczne do realizacji ich ustawowych zadań. Bez wątpienia T. R., jako wnuk osoby, której dotyczy akt zgonu, znajduje się w katalogu osób uprawnionych do otrzymania odpisu aktu. Zgodnie z art. 130 ust. 5 p.a.s.c., osobie uprawnionej do otrzymania odpisu można umożliwić nieodpłatne wykonanie fotokopii aktu stanu cywilnego sporządzonego w księdze stanu cywilnego prowadzonej przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, jeżeli jej wykonanie nie zagraża trwałości księgi i zawartych w niej aktów stanu cywilnego.

W ocenie Rzecznika niezrozumiałe jest zatem w niniejszej sprawie przyjęcie, że otrzymanie fotokopii aktu zgonu nie stanowi czynności, którą osoba mająca ograniczoną zdolność do czynności prawnych może dokonać samodzielnie. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w postanowieniu nie rozwija tej kwestii, wskazując jedynie że wydanie fotokopii nie jest taką czynnością. Sąd nie powołał przy tym w uzasadnieniu żadnych przepisów prawa materialnego, poza ogólnymi przepisami K.c., popierających zajęte w tym zakresie stanowisko.

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 fotokopii aktu zgonu jego przodka, 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, które zapadło w podobnym stanie faktycznym (wniosek złożony do Urzędu Stanu Cywilnego dotyczył uzyskania przez osobę małoletnią fotokopii jej aktu urodzenia). 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.

Rzecznik podziela wyżej przedstawione stanowisko. W rezultacie należy uznać, że wydanie fotokopii aktu zgonu dziadka należy do czynności, które osoba małoletnia może dokonywać samodzielnie zgodnie z dyspozycją art. 26 § 2 p.p.s.a. w zw. z art. 45 p.a.s.c. i art. 130 ust. 5 p.a.s.c. Z tego względu, WSA w Szczecinie 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: 3 odpisy skargi kasacyjnej.

Z upoważnienia  
Rzecznika Praw Obywatelskich

  
Stanisław Trociuk  
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich