



Sygn. akt III SO 16/11

**WYROK  
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 2 marca 2012 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Jerzy Kwaśniewski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Halina Kiriło

SSN Maciej Pacuda

w sprawie z powództwa P. B.

przeciwko Dziekanowi Wydziału Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu /.../o

nakazanie udostępnienia informacji publicznej,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń

Spółecznych i Spraw Publicznych w dniu 2 marca 2012 r.,

skargi kasacyjnej powoda od postanowienia Sądu Okręgowego z dnia 8 kwietnia 2011 r.,

**uchyla zaskarżone postanowienie i poprzedzające je  
postanowienie Sądu Rejonowego z dnia 11 marca 2011 r. i  
przekazuje sprawę temu Sądowi do ponownego rozpoznania.**

**Uzasadnienie**

Postanowieniem z dnia 11 marca 2011 r. Sąd Rejonowy na podstawie art. 199 § 1 pkt 3 k.p.c. odrzucił pozew P. B. przeciwko Dziekanowi Wydziału Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu /.../ w sprawie o nakazanie udostępnienia informacji publicznej.

Uzasadniając swoje stanowisko Sąd Rejonowy stwierdził, że pozwany Dziekan Wydziału nie posiada zdolności sądowej w rozumieniu przepisów kodeksu postępowania cywilnego. Nie został bowiem pozwany jako osoba fizyczna; nie jest też osobą prawną ani jednostką organizacyjną czy organizacją społeczną której zdolność sądowa przysługuje z mocy prawa.

Postanowienie Sądu Rejonowego powód zaskarżył zażaleniem. Wskazał, że dziekan, wydając decyzję administracyjną odmawiającą udostępnienia informacji publicznej, posiada zdolność sądową w sprawie o nakazanie udostępnienia takiej informacji w myśl art. 22 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. nr 112, poz. 1198 ze zm.; dalej jako: „ustawa o dostępie”). Powództwo takie jest możliwe po wyczerpaniu drogi administracyjnej i dlatego zachodzi ścisły związek pierwotnego postępowania administracyjnego z późniejszym postępowaniem cywilnym. Skoro dziekan jest uprawniony do wydania decyzji administracyjnej w zakresie udostępnienia informacji publicznej, to pozostaje również właściwy w postępowaniu sądowym. Dziekan nie działa jako reprezentant osoby prawnej, lecz jako organ administracji publicznej.

Postanowieniem z dnia 8 kwietnia 2011 r. Sąd Okręgowy oddalił zażalenie na podstawie art. 385 k.p.c. w związku z art. 397 § 2 k.p.c.

Sąd Okręgowy podzielił stanowisko Sądu pierwszej instancji, że dziekan uczelni nie ma zdolności sądowej w rozumieniu art. 64 k.p.c. Podkreślił, że takiej zdolności nie przyznaje dziekanowi art. 22 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Zgodnie z § 2 ust. 4 oraz § 6 Regulaminu organizacyjnego Wydziału Uniwersytetu dziekan jest organem wydziału, który nim kieruje i reprezentuje go na zewnątrz. Dziekan wydziału – w ocenie Sądu Okręgowego – nie jest samodzielny organem administracji publicznej. Zgodnie z art. 12 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym osobowość prawną, a tym samym zdolność sądową posiada jedynie uczelnia wyższa – w rozpoznawanej sprawie Uniwersytet /.../.

Postanowienie Sądu Okręgowego powód zaskarżył skargą kasacyjną. Skargę oparto na obydwu podstawach określonych w art. 398<sup>3</sup> § 1 pkt 1 i 2 k.p.c.).

W ramach podstawy materialnoprawnej (art. 398<sup>3</sup> § 1 pkt 1 k.p.c.) zarzucono błędną wykładnię art. 22 ust. 1 i ust. 3 w związku z art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej w związku z art. 64 § 1<sup>1</sup> k.p.c. przez przyjęcie, że przepis art. 22 ust. 1 tej ustawy, ustanawiający drogę sądową przed sądem powszechnym, i przepis art. 22 ust. 3 ustawy, określający właściwość sądu według miejsca siedziby podmiotu (pозwanego), który odmówił udostępnienia informacji publicznej, a który jest podmiotem będącym organem władzy publicznej (w myśl art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie) i posiada kompetencję (zdolność prawną) do działania w zakresie udostępniania informacji publicznej, którą przyznaje mu ustawa o dostępie (art. 4 ust. 1 w zw. z art. 64 § 1<sup>1</sup> k.p.c.), nie przyznaje dziekanowi wydziału jako kierownikowi podstawowej jednostki organizacyjnej publicznej szkoły wyższej zdolności sądowej i nakazuje dokonywać w powództwie przekształcenia podmiotowego: z organu władzy publicznej, który działając w sferze imperium odmówił udostępnienia informacji publicznej, będąc w jej posiadaniu, na osobę prawną, która nie jest, w myśl ustawy, zobowiązana do działania w zakresie udostępniania informacji publicznej. W ocenie skarżącego powołane przepisy należy rozumieć w ten sposób, że ustawodawca określając drogę sądową przed sądem powszechnym i wskazując podmioty mogące być pozwanymi (art. 22 ust. 3 w zw. z art. 4 ust. 1 u.d.i.p.) przyznaje im jednocześnie zdolność sądową. Jednocześnie nie jest możliwe rozumienie tych przepisów w ten sposób, że w procesie sądowym należy dokonać przekształcenia podmiotowego z organu władzy publicznej, który w ramach swych kompetencji odmówił udostępnienia informacji publicznej, na osobę prawną działającą w ramach dominium (uczelnię).

W ramach podstawy procesowej (art. 398<sup>3</sup> § 1 pkt 2 k.p.c.) zarzucono naruszenie art. 385 k.p.c. w związku z art. 397 § 2 k.p.c.

Skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego postanowienia w całości oraz o uchylenie postanowienia Sądu pierwszej instancji i przekazanie sprawy temu Sądowi do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania.

W uzasadnieniu wskazano, że przyjęte w zaskarżonym postanowieniu rozumienie przepisu art. 22 ustawy o dostępie wyklucza skuteczną drogę sądową przed sądem powszechnym, ponieważ żaden z podmiotów, określonych w art. 4 ust. 1 ustawy nie posiadałby zdolności sądowej, mimo że byłby zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej, i mimo że w przypadkach wskazanych w ustawie, wobec niego – stosownie do przepisu art. 22 ust. 3 ustawy o dostępie – powinno być kierowane powództwo.

Według skarżącego dziekan wydziału jest organem władzy publicznej, który działając na zewnątrz w indywidualnych sprawach administracyjnych, związanych z jednostką organizacyjną zakładu administracyjnego, którą kieruje i reprezentuje na zewnątrz, wykonuje swoje kompetencje w ramach imperium jako organ władzy publicznej, a nie jako organ osoby prawnej - uczelni. To, że dziekan wydziału jest organem administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym nie budzi w doktrynie i orzecznictwie sądowym żadnych wątpliwości (por. wyrok NSA z 11 marca 2010 r., I OSK 1735/09; LEX nr 578344; z 26 listopada 2010 r., I OSK 1573/10 – Lex nr 852656). Zgodnie z powołanymi orzeczeniami dziekan wydziału posiada zdolność sądową i procesową w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Gdyby zatem przyjąć założenie Sądu, że dziekan nie jest organem administracji publicznej w sensie funkcjonalnym to w sprawie będącej przedmiotem pozwu nie mógłby wydać decyzji administracyjnej o odmowie udostępnienia informacji publicznej, którą to informacją jedynie on dysponował jako przewodniczący wydziałowej komisji rekrutacyjnej i jako podmiot sprawujący nadzór nad jej działalnością.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną strona przeciwna wniosła o oddalenie skargi oraz o zasądzenie od powoda na rzecz pozwanego kosztów postępowania kasacyjnego według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W związku z tym, że problem sprawy dotyczy przepisu art. 22 ustawy o dostępie do informacji publicznej, należy zauważyć, że przepis ten obecnie już nie obowiązuje, ponieważ na podstawie art. 1 pkt 9 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw

(Dz.U. Nr 204. poz. 1195) został uchylony z dniem 29 grudnia 2011 r. W konsekwencji tej zmiany, rozpatrywanie spraw ze skarg w postępowaniach o udostępnienie informacji publicznej obecnie należy wyłącznie do sądu administracyjnego (art. 21 ustawy o dostępie do informacji publicznej). Jednakże w rozpatrywanej sprawie zachodzi sytuacja określona w art. 10 ust. 1 ustawy zmieniającej z 16 września 2011 r., zgodnie z którym do postępowań sądowych, o których mowa w art. 22 ustawy o dostępie do informacji publicznej, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej z 11 września 2011 r. – co w rozpatrywanej sprawie zachodzi - stosuje się przepisy dotychczasowe.

Rozpatrzenie wynikającego w sprawie problemu musi uwzględniać jako rzecz oczywistą, że podmioty nie będące osobami fizycznymi i niemające osobowości prawnej, takim jest dziekan wydziału uczelni, mają zdolność sądową (zajmują samodzielną pozycję w postępowaniu sądowym) tylko wtedy, gdy przymiot zdolności do występowania przed sądem jako strona wynika z ustawowego przepisu (por. art. 64 § 1 k.p.c.). Na podstawie przepisów szczególnych zdolność sądową mają: prokurator - (art. 7 k.p.c.), pracodawcy - w sprawach z zakresu prawa pracy (art. 460 § 1 k.p.c.), organy rentowe w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych (art. 460 § 1 k.p.c. i art. 3 k.p.), dyrektor - oraz rada pracownicza w sprawach z zakresu przepisów o przedsiębiorstwach państwowych i samorządzie załogi (art. 691<sup>3</sup> k.p.c.), Prezes - Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów i inne podmioty wskazane w art. 479<sup>29</sup> § 1 i 2 k.p.c. - w postępowaniu w sprawach z zakresu ochrony konkurencji, Prezes - Urzędu Regulacji Energetyki i zainteresowany - w postępowaniu w sprawach z zakresu regulacji energetyki (art. 479<sup>50</sup> k.p.c.), Prezes - Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty i zainteresowany - w postępowaniu w sprawach z zakresu regulacji telekomunikacji i poczty (art. 479<sup>61</sup> § 1 k.p.c.), czy też Prezes - Urzędu Transportu Kolejowego i zainteresowany - w postępowaniu w sprawach z zakresu regulacji transportu kolejowego (art. 479<sup>72</sup> k.p.c.). W każdym z tych przypadków postanowienie ustawy o posiadaniu zdolności sądowej jest *expressis verbis* określone. Z przepisu szczególnego zdolność sądowa może wynikać także przez określenie atrybutu (atrybutów) bycia stroną (por. wyjaśnienia zawarte w wyroku

Sądu Najwyższego z dnia 28 stycznia 2010 r., IV CSK 261/09 – Lex nr 655210). Charakterystycznym w tym zakresie przykładem są organy samorządu studenckiego szkoły wyższej, działającego na podstawie ustawy o szkolnictwie wyższym. Sąd Najwyższy – w uchwale 7 sędziów z dnia 10 lutego 2000 r. III CZP 29/99 (OSNC 2000/7-8/123) potwierdził, że organy samorządu studenckiego mają zdolność sądową (mogą pozywać i być pozywane) w sprawach z zakresu ich ustawowych uprawnień. Innym przykładem uznawania zdolności sądowej, ze względu na “wyposażenie” określonego podmiotu w określone uprawnienia (kompetencje) jest uchwała Sądu Najwyższego z dnia 16 kwietnia 1991 r. III CZP 23/91 (OSNC 1992/2/20) uznająca, że samorząd mieszkańców wsi – ma od dnia 1 stycznia 1991 r. – zdolność sądową w sprawach należących do jego właściwości z mocy ustawy lub statutu nadanego przez radę gminy.

Przystępując do analizy problemu sprawy w świetle art. 22 ustawy o dostępie, niesposób niezauważyć, że w przepisie tym określone zostały wszystkie niezbędne elementy ochrony sądowej przysługujące “Podmiotowi, któremu odmówiono prawa dostępu do informacji publicznej ze względu na wyłączenie jej jawności z powołaniem się na ochronę danych osobowych, prawo do prywatności oraz tajemnicę inną niż informacja niejawna, tajemnica skarbową lub tajemnica statutowa”. W zacytowanej części paragrafu pierwszego art. 22 ustawy mowa jest o podmiocie, któremu – jak to wynika z dalszej części przepisu – “przysługuje prawo wniesienia powództwa do sądu powszechnego o udostępnienie takiej informacji”. Mamy tu zatem określenie podmiotu uprawnionego do bycia powodem, w określonej co do przedmiotu sprawie, przed sądem powszechnym. Nie może więc być żadnej wątpliwości, że chodzi o zdolność sądową. Jednakże w kontradiktoryjnym postępowaniu sądowym, nieodzownym dopełnieniem zdolności sądowej strony powodowej jest – strona pozwana. W konstrukcji określonej w art. 22 ustawy o dostępie, właściwości “podmiotu, któremu odmówiono prawa dostępu do informacji publicznej” odpowiada po drugiej stronie właściwość podmiotu przeciwko któremu skierowane jest uprawnione żądanie “udostępnienia takiej informacji” (art. 22 ust. 1 *in fine*), który – co *expressis verbis* wynika z art. 22 ust. 3 ustawy – “odmawia udostępnienia informacji publicznej”.

Powyższą konstrukcję normy prawnej określającej strony i przedmiot postępowania właściwego dla powództwa przed sądem powszechnym, dopełnia zawarte w art. 4 ustawy określenie podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznej.

W przepisie tym określone bowiem zostały podmioty “obowiązane do udostępnienia informacji publicznej”. Są to podmioty strony zobowiązanej, natomiast po drugiej stronie (stronie uprawnionej) są wszyscy (“każdy”) uprawnieni do dostępu do informacji publicznej (por. art. 2 ustawy o dostępie). W ramach – schematycznie ujętego – stosunku prawnego w zakresie dostępu do informacji publicznej mieści się jego przedmiot (“każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu i ponownemu wykorzystaniu na zasadach i w trybie określonym w niniejszej ustawie” – art. 1 ust. 1).

Ma rację wnoszący skargę kasacyjną, że oparte na kryterium osobowości prawnej stanowisko Sądu Okręgowego, bezpodstawnie pomija wskazane uregulowania ustawy o dostępie do informacji publicznej. Sąd Okręgowy potwierdził w drugiej instancji odrzucenie pozwu przeciwko Dziekanowi, tak jakby rozstrzygał sprawę cywilną przeciwko będącemu osobą prawną Uniwersytetowi. Taki punkt widzenia jest oczywiście sprzeczny – jak to wyżej podniesiono – ze wszystkimi tak podmiotowymi, jak i przedmiotowymi – elementami sprawy dotyczącej prawa i zobowiązania w zakresie dostępu do informacji publicznej. Nie ma żadnych okoliczności, a w każdym razie nie zostały one w sprawie ujawnione, ażeby uważać, że – na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy o dostępie – obowiązany do udostępnienia informacji określonych w pozwie był Uniwersytet (osoba prawna), a nie Dziekan wydziału, który w ramach swych kompetencji, jako dysponent udzielonego mu władztwa w zakresie udostępnienia informacji publicznej, pozostawał ze stroną powodową wyłącznie w stosunkach administracyjnoprawnych. W sprawie chodziło o sytuację owego władztwa wyraźnie skonkretyzowaną w decyzji odmówienia udostępnienia powodowi określonej informacji publicznej, decyzji którą podjął Dziekan, nie ze względu na reprezentację Uniwersytetu (osoby prawnej) ale ze względu na żądanie udostępnienia informacji publicznej pozostającej w jego gestii jako “reprezentanta” wykonującego zadania

publiczne (w kwestii samodzielnej pozycji dziekana w zakresie udostępniania informacji publicznej por. też wyjaśnienia Naczelnego Sądu Administracyjnego zawarte w uzasadnieniu wyroku z dnia 26 listopada 2010 r. I OSK 1573/10 – Lex nr 852656).

Z powyższych przyczyn, wobec zasadności podstawy skargi kasacyjnej Sąd Najwyższy orzekł zgodnie z art. 398<sup>15</sup> § 1 k.p.c.