

Sygn. akt II CSK 722/11

POSTANOWIENIE

Dnia 26 września 2012 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Henryk Pietrkowski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Iwona Koper

SSA Władysław Pawlak

w sprawie z powództwa Z. F.
przeciwko W. K. - Rektorowi Uniwersytetu Technologicznego
o udostępnienie informacji publicznej,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym
w Izbie Cywilnej w dniu 26 września 2012 r.,
skargi kasacyjnej powoda
od postanowienia Sądu Okręgowego
z dnia 12 sierpnia 2011 r.,

**oddala skargę kasacyjną i zasądza od powoda na rzecz
pozwanego kwotę 270 (dwieście siedemdziesiąt) zł tytułem
zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.**

Uzasadnienie

Sąd Okręgowy postanowieniem z dnia 12 sierpnia 2011 r. oddalił zażalenie powoda na postanowienie Sądu Rejonowego z dnia 7 kwietnia 2011 r. o odrzuceniu pozwu w sprawie, której przedmiotem było żądanie powoda skierowane przeciwko W. K. – Rektorowi Uniwersytetu Technicznego w /.../ o udostępnienie powodowi dat urodzenia członków Uczelnianej Komisji Wyborczej oraz Uczelnianego Kolegium Elektorów, stanowiących informację publiczną w rozumieniu ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm., dalej: „u.inf. publ.”).

Sąd Okręgowy stwierdził, że w świetle uregulowań zawartych w ustawie z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r. Nr 572 z późn. zm., dalej: „pr.sz.wyższ.”) zdolność sądową w postępowaniu cywilnym posiada uczelnia, jako osoba prawna, nie zaś rektor będący jej organem, powołanym do reprezentowania uczelni (art. 66 w zw. z art. 60 ust. 6 oraz art. 12 pr.sz.wyższ.). Z przepisów Prawa o szkolnictwie wyższym nie wynika, aby rektorowi uczelni w sprawach dotyczących dostępu do informacji publicznej przyznana została zdolność sądowa.

W skardze kasacyjnej powód zarzucił naruszenie art. 64 § 1¹ k.p.c. w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 5 oraz art. 22 ust. 1 u.inf. publ. przez uznanie, że rektor uczelni publicznej nie ma zdolności sądowej, mimo iż zakres ustawowych obowiązków przewidziany w art. 4 ust. 1 pkt 5 u.inf. publ. pozwala na stwierdzenie, że taka właściwość została mu przyznana.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zdolność sądową rozumie się jako atrybut zdolności prawnej. Zdolność prawna, występująca w prawie materialnym, to zdolność bycia podmiotem praw i obowiązków cywilnoprawnych; mają ją osoby fizyczne, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne, o których mowa w art. 33¹ k.c. (tzw. osoby ustawowe).

Podmioty mające zdolność prawną, a więc podmioty, którym przysługują pewne prawa i które obciążone są określonymi obowiązkami, muszą mieć możliwość obrony swych praw i realizacji obowiązków. Czyniąc to na drodze sądowej, muszą być wyposażone w zdolność sądową. Między zdolnością sądową a zdolnością prawną zachodzi więc ścisły związek. Każdy podmiot, który ma zdolność prawną, ma również zdolność sądową. Nie każdy jednak podmiot wyposażony w zdolność

sądową ma zdolność prawną, ustawodawca przyznaje bowiem pewnym podmiotom zdolność sądową, mimo że nie są one osobami fizycznymi ani osobami prawnymi, ani też jednostkami organizacyjnymi, o których mowa w art. 33¹ k.c.

Oprócz podmiotów wskazanych w art. 64 § 1 i § 1¹ k.p.c., a więc osób fizycznych, osób prawnych oraz tzw. osób ustawowych, zdolność sądową mają także podmioty działające na podstawie przepisów w sprawach dotyczących określonych praw i obowiązków związanych z pewną wydzieloną masą majątkową (np. wykonawca testamentu - art. 988 § 2 k.c., kurator spadku - art. 667 § 2 w zw. z art. 935 § 1 k.p.c., zarządca egzekucyjny nieruchomości - art. 935 § 1 k.p.c., syndyk masy upadłości - art. 173 i nast. ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe i naprawcze, tekst jedn. Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1361 ze zm.). Zdolność sądową mają ponadto podmioty niesamodzielne, którym przepisy szczególne przyznają samodzielną pozycję w postępowaniu sądowym.

Kwestia, czy rektorowi wyższej uczelni przysługuje zdolność sądowa w sprawie o udostępnienie informacji publicznej może podlegać ocenie wyłącznie z punktu widzenia rozwiązań przyjmowanych w odniesieniu do podmiotów zaliczonych do ostatniej grupy. Podmioty takie - jak zaznaczono – uzyskują zdolność sądową na podstawie przepisów szczególnych; również w orzecznictwie Sądu Najwyższego w okresie poprzedzającym wprowadzenie art. 33¹ k.c. oraz art. 64 § 1¹ k.p.c. zwracano uwagę na potrzebę objęcia ochroną sądową jednostek, które nie będąc osobami prawnymi ani nie mając przyznanej zdolności prawnej, uczestniczyły w obrocie cywilnoprawnym (orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 26 listopada 1948 r., C 828/48, Zb.Orz. 1949 r., z. II/III, poz.57, orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 28 marca 1956 r., 2 CR 634/55, Nowe Prawo 1956 r., nr 11, orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 7 października 1950 r., Ł.C.1055/50, Państwo i Prawo 1951, nr 1, s.152). Sąd Najwyższy przyznając takim jednostkom zdolność sądową podkreślał, że życie społeczne i gospodarcze ulegające ciągłym zmianom stwarza sytuacje nieprzewidziane przez ustawodawcę. Wymusza to potrzebę przyznawania zdolności sądowej określonym podmiotom społecznym lub gospodarczym o pewnej samodzielności, mimo że nie posiadały osobowości prawnej. Taki kierunek orzecznictwa, kontynuowany był w okresie późniejszym i doprowadził do przyznania zdolności sądowej m.in. partiom politycznym przed

nadaniem im osobowości prawnej (uchwała Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 14 grudnia 1990 r., III CZP 62/90, OSNCP 1991, nr 4, poz. 36), samorządowi mieszkańców wsi (uchwała SN z dnia 16 kwietnia 1991 r., III CZP 23/91, OSNC 1992, nr 2, poz.20), sejmikowi samorządowemu (orzeczenie SN z dnia 18 grudnia 1997 r., III CKN 473/97, OSP 1998, nr 9, poz. 163), a także organom samorządu studenckiego szkoły wyższej w sprawach z zakresu ich ustawowych uprawnień (uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 10 lutego 2000 r., III CZP 29/99, OSNC 2000, nr 7-8, poz. 123). W uzasadnieniu ostatniej z wymienionych uchwał Sąd Najwyższy podniósł, że: „Przepisy ustawy o szkolnictwie wyższym, stanowiąc o wyodrębnieniu organizacyjnym samorządu studenckiego, przewidują, że organy samorządu studenckiego mają własną strukturę i samodzielność pozwalającą na odróżnienie samorządu od organów uczelni oraz organizacji studenckich. Ta struktura samorządu studenckiego uzasadnia też to, że organy samorządu mogą samodzielnie i niezależnie od władz uczelni i innych organów podejmować decyzje”.

Taka argumentacja – wbrew przekonaniu skarżącego – nie może odnosić się do rektora wyższej uczelni publicznej. Różne są cele, zadania, zakres samodzielności oraz struktura samorządu studenckiego oraz działających w jego ramach organów oraz kompetencje rektora wyższej uczelni publicznej, jako organu osoby prawnej. Należy także pamiętać, że wypracowywana przez długie lata w doktrynie i judykaturze koncepcja wyodrębnienia jednostek, które uczestniczą w obrocie społecznym i gospodarczym, nie mając osobowości prawnej, została zalegalizowana przez wprowadzenie – obok osoby fizycznej i osoby prawnej – jednostek, o których mowa w art. 33¹ k.c.

W przypadku podmiotów niebędących ani osobami prawnymi ani osobami ustawowymi ustawodawca z reguły w sposób wyraźny przyznaje zdolność sądową, stanowiąc, że „mają zdolność sądową i procesową” (np. pracodawca w sprawach z zakresu prawa pracy oraz organ rentowy w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych - art. 460 § 1 k.p.c.), niekiedy używa formuły: „są stroną postępowania przed sądem” (np. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki w sprawach z zakresu regulacji energetyki - art. 479⁵⁰ § 1 k.p.c.), w innych zaś przepisach dotyczących państwowych jednostek organizacyjnych lub organów państwowych, określa

uprawnienie do wystąpienia z określonym żądaniem (np. art.189¹, art. 635 § 2 k.p.c., art. 655 § 1 k.p.c., art. 922 k.p.c., art. 479³⁸ k.p.c., art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (Dz. U. z 2004 r. Nr 167, poz. 1758, ze zm.), art. 144a i 146a ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz.1655, ze zm.), art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 1990 r. o zwrocie korzyści uzyskanych niesłusznie kosztem Skarbu Państwa lub innych państwowych osób prawnych (Dz. U. Nr 44, poz. 255 ze zm.).

W judykaturze Sądu Najwyższego uznano, że samo wymienienie w przepisach państwowych jednostek organizacyjnych, jako uprawnionych do zgłoszenia na drodze sądowej określonego żądania, nie oznacza przyznania im zdolności sądowej. W zależności od tego, czy uprawnienie przyznane dla takich jednostek dotyczy działalności państwa w sferze *dominium*, czy w ramach *imperium*, występują one – w pierwszym przypadku jako jednostki reprezentujące osobę prawną, jaką jest Skarb Państwa, w drugim zaś przypadku - jako podmioty posiadające zdolność sądową (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 3 października 2002 r., I CKN 448/01, OSP 2003, nr 7-8, poz. 99, uchwała Sądu Najwyższego z dnia 7 kwietnia 2006 r., III CZP 22/06, OSNC 2007, nr 2, poz. 23, uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 4 sierpnia 2006 r., III CZP 50/06, OSNC 2007, nr 6, poz. 80, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 stycznia 2010 r., IV CSK 261/09, OSNC-ZD 2010, z. C., poz. 94).

Zastosowanie wspomnianego kryterium w odniesieniu do rektora wyższej uczelni, który nie jest ani jednostką organizacyjną ani organem państwowym, lecz organem niepaństwowej osoby prawnej (uniwersytetu) nie znajduje żadnego uzasadnienia.

Kwestię, czy rektor wyższej szkoły publicznej ma zdolność sądową w sprawach, których przedmiotem jest żądanie udostępnienia informacji publicznej należy więc rozstrzygnąć, dokonując oceny charakteru norm zawartych w art. 4 u.inf.publ.

W ustawie brakuje przepisów, z których w drodze interpretacji można byłoby wywieść zdolność sądową rektora wyższej uczelni w sprawach o udostępnienie informacji publicznej. Powołany w skardze kasacyjnej art. 64 § 1¹ k.p.c. przyznaje

zdolność sądową „jednostkom organizacyjnym niebędącym osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolność prawną”. Przepisem tym objęte są wyłącznie jednostki samodzielne w tym sensie, że nie wchodzi w skład osoby prawnej. Rektor wyższej uczelni, który jest organem osoby prawnej, tego kryterium nie spełnia, nie ma więc przyznanej zdolności prawnej.

Nie jest takim przepisem art. 4 u.inf.publ., który w ust. 1 *in principio* stwierdza, że do udostępnienia informacji publicznej obowiązane są „władze publiczne” oraz „inne podmioty wykonujące zadania publiczne”, natomiast w pkt 3-5 tego ustępu precyzuje, że są to 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, podmioty reprezentujące inne państwowe jednostki organizacyjne albo jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego, a także 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. Podmiotami obowiązany do udostępnienia informacji publicznej są także podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym (art.4 ust.1 pkt 5 *in principio* u.inf.publ.).

Z punktu widzenia przyznanej kompetencji usytuowanie rektora wyższej szkoły publicznej w tej ostatniej grupie podmiotów obowiązanych do udostępnienia informacji publicznej, nie budzi zastrzeżeń. Nie oznacza to jednak z powodów już wskazanych, że na podstawie tego przepisu można rektorowi wyższej uczelni przypisać zdolność sądową.

Podkreślić ponadto należy, że w prawie administracyjnym wykonywanie zadań publicznych przez konkretny podmiot powinno wynikać z wyraźnych unormowań ustawowych lub rozstrzygnięć opartych na unormowaniach ustawowych, które powierzają (zlecają) określone zadania publiczne sprecyzowanym podmiotom. Kierując się tą wskazówką uznać należało, że w powołanym przez skarżącego przepisie art. 4 ust. 1 pkt 5 *in principio* u.inf.publ. zawarta jest wyłącznie norma o charakterze kompetencyjnym, pozwalająca na

precyzyjne wskazanie adresata obowiązującego do udostępnienia informacji publicznej.

Sąd Najwyższy w składzie rozpoznającym skargę kasacyjną nie podzielił stanowiska przyjętego w uzasadnieniu wyroku Sądu Najwyższego z dnia 2 marca 2012 r., III SO 16/11 (nie publ.), zgodnie z którym dziekan wydziału szkoły wyższej ma zdolność sądową w sprawie o udostępnienie informacji publicznej. Okoliczność, że w przepisach art. 4 i 22 u.inf.publ. określony został podmiot uprawniony do wytoczenia powództwa oraz podmioty obowiązane do udostępnienia informacji publicznej nie przesądza, że dziekan wydziału szkoły wyższej – podobnie jak rektor wyższej uczelni publicznej – który odmówił, na podstawie decyzji administracyjnej, udostępnienia określonej informacji publicznej, ma w postępowaniu przed sądem powszechnym, wywołanym powództwem przewidzianym w art. 22 ust. 1 u.inf.publ., zdolność sądową.

Z przytoczonych względów należało skargę kasacyjną oddalić, jako nieuzasadnioną (art. 398¹⁴ k.p.c.). O kosztach postępowania kasacyjnego orzeczono na podstawie art. 98 § 1 i 3 w zw. z art.108 § 1, art. 391 § 1 i art. 398²¹ k.p.c.