

Dostęp do informacji publicznej przez osobę małoletnią – argumenty prawne RPO

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 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 informację 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.

Obowiązek udostępnienia informacji publicznej małoletniemu

Odnosząc się w pierwszej kolejności do stanowiska, że nie ma możliwości udostępnienia informacji publicznej osobie małoletniej, należy wskazać, że nie jest ono 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 Sądu, 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).

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, a więc uzasadnione było zwrócenie się do wnioskodawcy o wskazanie jego wieku, a w następnej kolejności, 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. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – *Kodeks cywilny* (Dz. U. z 2014 r. poz. 121 z późn. zm., dalej jako: K.c.) z kolei w art. 8 stanowi, że zdolność prawną ma każdy człowiek od chwili urodzenia, a pełną zdolność do czynności prawnych nabywa się, zgodnie z art. 11 Kodeksu cywilnego, 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 – małoletni, którzy ukończyli lat trzynaście oraz osoby ubezwłasnowolnione częściowo (art. 15 K.c.).

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, a 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 ustawie 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 realiach niniejszej sprawy, w ocenie Rzecznika, nie ulega wątpliwości, że T. Radzik przynioty 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 w zakresie zaskarżenia decyzji administracyjnej (w przypadku odmowy udostępnienia informacji publicznej) lub skierowania skargi na bezczynność organu, który po wpłynięciu wniosku nie podejmuje działań przewidzianych w u.d.i.p. Zgodnie z art. 26 § 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, osoba fizyczna ograniczona w zdolności do czynności prawnych ma zdolność do czynności w postępowaniu w sprawach wynikających z czynności prawnych, których może dokonywać samodzielnie. To, czy dana osoba może dokonywać pewnych czynności samodzielnie należy oceniać w świetle przepisów prawa materialnego. W literaturze wskazuje się (M. Niezgódka-Medek, *Komentarz do art. 26 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, LEX pkt 4), jako przykłady czynności, w których osoba małoletnia może działać samodzielnie: ustawę o obywatelstwie polskim (uprawnienie dla osoby po ukończeniu 16 roku życia do wyrażenia zgody na nabycie lub zrzeczenie się przez rodziców obywatelstwa polskiego, które rozciąga się na nią, jak również składania oświadczenia przez taką osobę o powrocie do obywatelstwa polskiego, jeśli jedno z jej rodziców jest obywatelem polskim, a obywatelstwo obce zostało dla niej wybrane przez rodziców po urodzeniu) oraz ustawę o zmianie imienia i nazwiska (zgodę małoletniego, który ukończył trzynaście lat, na zmianę nazwiska, w przypadku gdy takiej zmiany dokonują jego rodzice). **Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich za taką czynność, w których osoba ograniczona w zdolności do czynności prawnych może działać samodzielnie, uznać należy także występowanie z wnioskiem o udostępnienie informacji, z uwagi na brak ustawowego wymagania od wnioskodawcy spełnienia jakichkolwiek przesłanek, również co do jego wieku.**

W świetle powyższych uwag stwierdzić należy, że osoba fizyczna posiadająca ograniczoną zdolność do czynności prawnych jest uprawniona do uzyskania informacji publicznej oraz bycia adresatem decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej, a następnie zaskarżenia tej decyzji do właściwego sądu administracyjnego. Dodatkowo, w sprawach o udostępnienie informacji publicznej, w których organ dopuszcza się bezczynności, osoba ograniczona w zdolności do czynności prawnych może skierować skargę do sądu administracyjnego, żądając zobowiązania organu do rozpatrzenia wniosku zgodnie z przepisami u.d.i.p.

Organ bezpodstawnie przyjął więc, że brak ukończenia 18. roku życia przez wnioskodawcę nie uprawnia do udostępnienia mu informacji publicznej lub wydania decyzji o odmowie udostępnienia (jeżeli, w ocenie organu, w sprawie zachodzą przesłanki do wydania takiej decyzji). Z tego względu należy uznać, że Dyrektor Naukowej i Akademickiej Sieci Komputerowej pozostaje w bezczynności, gdyż nie

rozpoznał wniosku T.R. zgodnie z przepisami prawa. Zauważyć bowiem należy, że organ powinien w pierwszej kolejności stwierdzić, czy przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej znajdują zastosowanie w przedmiotowej sprawie, a następnie w przypadku pozytywnej odpowiedzi powinien ocenić, czy nie zachodzą przesłanki, o których mowa w art. 5 ust. 1 i 2 u.d.i.p., ograniczające udostępnienie żądanych informacji, a w przypadku uznania, że one zachodzą – wydać decyzję o odmowie udostępnienia informacji publicznej.

Reasumując, wskazać należy, iż w przedmiotowej sprawie organ nieprawidłowo ocenił, że wniosek T.R. może zostać pozostawiony bez rozpoznania, pozostając w bezczynności. W związku z tym, z uwagi na konieczność ochrony praw i wolności człowieka i obywatela, wnoszę jak na wstępie.