

Pomiędzy jawnością a tajemnicą, czyli o dostępności orzeczeń dyscyplinarnych

Artykuł 17 Konstytucji RP stanowi o tym, że samorządy zawodowe reprezentują osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawują pieczę nad należytym wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Dla zapewnienia należytego wykonywania tych zawodów i ochrony interesu publicznego są prowadzone postępowania dyscyplinarne wobec osób wykonujących wolne zawody, których uwięzieniem są orzeczenia dyscyplinarne.

Orzeczenia dyscyplinarne obok swojego środowiskowego skutku represyjnego – wśród członków danego samorządu zawodowego – stanowią także informację dla społeczeństwa o nagannym wykonywaniu zawodu zaufania publicznego przez daną osobę. Dla potencjalnego klienta istotne jest, czy dany adwokat lub radca prawny naruszył w przeszłości np. zasadę ochrony interesu klienta, czy inną normę etyki zawodowej.

Aby stwierdzić, że orzeczenia dyscyplinarne są jawne, należy rozważyć: 1) czy stanowią one informacje publiczne, 2) czy do ich udostępniania ma zastosowanie art. 61 Konstytucji RP i ustawa o dostępie do informacji publicznej¹ oraz 3) czy (i w jakim zakresie) ograniczona jest dostępność zawartych w nich informacji.

Orzeczenie dyscyplinarne jako informacja publiczna

Zakwalifikowanie danej informacji (orzeczeń dyscyplinarnych) jako informacji publicznej jest konieczne do udostępniania tej informacji na podstawie UDIP, czyli m.in. udostępnienia na wniosek, zgodnie z procedurą uregulowaną w ustawie.

Jeżeli podmiot zobowiązany do udostępniania informacji publicznej uzna, że informacja, o której udostępnienie zwrócił się wnioskodawca, nie stanowi informacji publicznej, informuje go o tym fakcie. Nie wydaje się w tym zakresie decyzji odmownej, bo skoro organ uznaje, że wniosek nie dotyczy udostępnienia informacji publicznej, to nie ma zastosowania UDIP. Konsekwencją jest brak podstaw materialno-prawnych do wydania decyzji administracyjnej.

Zakres prawa do informacji publicznej? Art. 1 ust. 1 UDIP stanowi ogólnie o tym, że każda informacja

o sprawach publicznych jest informacją publiczną. Przepis ten stanowi o szerokim ujęciu pojęcia informacji publicznej. Siłą rzeczy nie jest to określenie zbyt konkretne. Warto zauważyć, że fundamentalna dla prawa do informacji publicznej regulacja, czyli art. 61 ust. 1 zd. 2 Konstytucji RP, stanowi o tym, że prawo do informacji publicznej obejmuje, oprócz prawa do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, **także prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego.**

Bez wątplenia orzeczenia dyscyplinarne stanowią informacje o działalności organów samorządu zawodowego, a konkretnie rzecz biorąc – sądów dyscyplinarnych tych samorządów. Bez wątplenia orzeczenia dyscyplinarne nie dotyczą prywatnej części życia osób wykonujących wolne zawody prawnicze, zaś mają związek z wykonywaniem właśnie wolnych zawodów.

Ciekawym w tym kontekście jest to, że przedstawiciele kilku izb stali na stanowisku, że orzeczenia dyscyplinarne nie są informacjami publicznymi.

Sąd Dyscyplinarny Okręgowej Rady Adwokackiej w Poznaniu w odpowiedzi na skargę datowaną na 19 sierpnia 2014 r. wskazał m.in.: „Przesłany na skrzynkę ORA mail został potraktowany jako spam wychwycony przez program antyspamowy. Na pewno nie stanowił on prawidłowego wniosku o udostępnienie informacji. Po pierwsze, nie zawierał on podpisu, po wtóre nie zawierał danych wnioskodawcy umożliwiających jego identyfikację. Nawet gdyby przyjąć dopuszczalność tego sposobu występowania o informację publiczną, to i tak z uwagi na konieczność zachowania formy pisemnej odpowiedzi (np. art. 14 ust. 2) wydaje się dopuszczalne stosowanie per analogiam treści art. 64 kpa (...) Zważywszy na powyższe uznać należy, iż prowadzone postępowania dyscyplinarne i w ich wyniku wydawanie orzeczeń dyscyplinarnych wobec członków samorządu adwokackiego stanowi realizację zadań własnych samorządu zawodowego i nie stanowi „wykonywania zadań władzy publicznej”. Nie jest bowiem zadaniem władzy publicznej orzekanie w sprawach dyscyplinarnych. Dlatego też ta część działalności samorządu zawodowego nie stanowi informacji publicznej i nie jest objęta zasadami dostępu do informacji publicznej. Przepis art. 6 ustawy o dostępie do informacji publicznej choć reguluje,

¹ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2014 r., poz. 782), dalej jako: „UDIP”.



jakie informacje o działalności samorządów zawodowych podlegają udostępnieniu, to jednak nie wskazuje w zakresie informacji podlegającej udostępnieniu orzeczeń sądów dyscyplinarnych samorządów zawodowych. Nawet jednak przy przyjęciu założenia, że orzeczenia sądów dyscyplinarnych samorządów zawodowych mieszczą się w zakresie pojęcia informacji publicznej, brak jest podstaw do ich udostępnienia w nieograniczonym, wnioskowanym przez skarżącego zakresie. Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych”.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w sprawie SD ORA w Poznaniu wydał 29 października 2014 r. wyrok w postępowaniu o sygn. akt II SAB/Po 78/14. W uzasadnieniu wyroku podniesiono m. in.: „Rozstrzygnięcia sądów dyscyplinarnych samorządów zawodowych nie odnoszą się do spraw organizacyjnych ani porządkowych, lecz do spraw publicznych, gdyż służą realizacji zadań publicznych, które cechuje powszechność i użyteczność dla ogółu, a także sprzyjanie osiągnięciu celów określonych w Konstytucji i ustawie, a w szczególności udzielania pomocy prawnej, współdziałania w ochronie praw i wolności obywatelskich oraz w kształtowaniu i stosowaniu prawa. Adwokat podczas i w związku z wykonywaniem obowiązków zawodowych korzysta z ochrony prawnej, podobnie jak sędzia i prokurator, tj. funkcjonariusz publiczny (art. 7 ust. 1 ustawy - Prawo o adwokaturze). Stąd też adwokat, jako osoba wykonująca



rys. Arkadiusz Krupa (Sędzia Sądu Rejonowego w Goleniowie)

zawód zaufania publicznego i korzystająca w związku z jego wykonywaniem z ochrony przysługującej funkcjonariuszom publicznym realizuje funkcje i zadania publiczne. Odpowiedzialność dyscyplinarna adwokatów jest formą odpowiedzialności karnej, a skoro tak, to sprawowanie władzy dyscyplinarnej przez organ samorządu zawodowego jest formą wykonywania władzy publicznej. Żądane przez skarżącego informacje stanowią zatem dane publiczne, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 4a u.d.i.p. (por. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 12 czerwca 2014 r., sygn. akt II SAB/Sz 40/14)”.

Wartym uwagi jest także wyrok WSA w Warszawie z dnia 3 grudnia 2014 r. (sygn. akt II SAB/Wa 570/14), w którym sąd nadto stwierdził, że bezz czynność Sądu Dyscyplinarnego ORA miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa.

Tryb udostępniania orzeczeń dyscyplinarnych

Samo zakwalifikowanie pewnych informacji jako informacji publicznych nie wystarczy jednak, aby automatycznie istniał obowiązek udostępniania takich informacji na zasadach określonych w UDIP. Wynika to z wyrażonej w art. 1 ust. 2 UDIP reguły kolizyjnej. Przepis ten stanowi o tym, że przepisy UDIP nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmiennie zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi.

Niektóre samorzady stały na stanowisku, że obowiązują przepisy, które regulują odmiennie tryb dostępu do orzeczeń dyscyplinarnych, stanowiąc tym samym *lex specialis* do regulacji UDIP. Tytułem przykładu Okręgowa Izba Radców Prawnych w Poznaniu nieudzielenie informacji publicznych argumentowała w piśmie z 31 stycznia 2014 r. tym, że w myśl art. 70 ustawy o radcach prawnych orzeczenia i postanowienia kończące postępowanie w sprawie doręcza się stronom oraz Ministrowi Sprawiedliwości, a wgląd do akt i żądanie informacji o wynikach postępowania dyscyplinarnego przysługuje, zgodnie z art. 70 tej ustawy, Ministrowi Sprawiedliwości oraz osobom przez niego upoważnionym. Nadto stwierdzono, że w sprawach nieuregulowanych ustawą o radcach prawnych, zgodnie z art. 74 ustawy, stosuje się przepisy Kodeksu postępowania karnego, a w myśl art. 156 § 1 KPK prawo dostępu do akt sprawy oraz możliwość sporządzania odpisów przyznano stronom, obrońcom, pełnomocnikom,

przedstawicielom ustawowym i podmiotowi określonemu w art. 416 KPK.

Należy wskazać, że czym innym jest dostęp do akt, a czym innym dostęp do orzeczenia, jako wyniku przeprowadzonego postępowania. Po drugie wskazuje się, że przepisy UDIP *będą (...) miały zastosowanie we wszystkich tych przypadkach, w których ustawa ta nie jest sprzeczna z przepisami szczególnymi*². Można zatem przyjąć, że innym trybem jest dostęp stron i uczestników postępowania, a innym dostęp obywateli na podstawie powszechnego prawa do informacji publicznej, zaś oba te tryby nie wykluczają się wzajemnie. Z tym podziałem wiążą się inne zasady dostępu do informacji, a nadto inny zakres otrzymywanych w drodze tych trybów informacji – o ile stronom i uczestnikom postępowania przysługuje prawo do zapoznania się w całej rozciągłości z aktami sprawy, o tyle w odniesieniu do obywateli może być wyłączona dostępność określonych informacji, zwłaszcza ze względu na prywatność osób fizycznych.

W tym kontekście zwracamy uwagę na wyrok WSA w Poznaniu z 5 listopada 2014 r. (sygn. akt II SAB/Po 70/14), dotyczący udostępnienia orzeczeń dyscyplinarnych rady izby komorniczej. Sąd odniósł się do podobnej argumentacji: *Za nietrafne uznać natomiast należało stanowisko Rady Izby Komorniczej, że przeciwno udostępnieniu informacji publicznej przemawia art. 156 K.p.k. Zauważyć bowiem należy, że przepis art. 156 § 5 K.p.k. wskazuje, że jeżeli nie zachodzi potrzeba zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania lub ochrony ważnego interesu państwa, w toku postępowania przygotowawczego stronom, obrońcom, pełnomocnikom i przedstawicielom ustawowym udostępnia się akta, umożliwia sporządzanie odpisów lub kopii oraz wydaje odpłatnie uwierzytelnione odpisy lub kopie; prawo to przysługuje stronom także po zakończeniu postępowania przygotowawczego. Jak wyjaśnia się w orzecznictwie sądów administracyjnych, odmienny tryb dostępu do akt przewidziany w powołanym powyżej przepisie dotyczy jedynie spraw w toku postępowania przygotowawczego – nie odnosi się on do spraw zakończonych (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 maja 2008 r., sygn. akt II SA/Wa 2171/07, Baza NSA).*

Prywatność a orzeczenia dyscyplinarne

Ostatecznie należy ustalić, czy nie zachodzą przesłanki ograniczające dostępności orzeczeń dyscyplinarnych na podstawie art. 5 ust. 2 UDIP. Zgodnie z tym przepisem prawo do informacji publicznej podlega

ograniczeniu ze względu m.in. na prywatność osoby fizycznej, niemniej jednak ograniczenie to nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, oraz przypadku, gdy osoba fizyczna rezygnuje z tego prawa.

Niektóre samorzady stały na stanowisku, że orzeczenia dyscyplinarne nie mogą być udostępnione ze względu na prywatność osoby fizycznej. Takie stanowisko przyjęła np. Okręgowa Rada Adwokacka w Zielonej Górze wskazując w piśmie z 8 stycznia 2014 r. (znak L.Dz. 28/2014) m. in.: „Nadto ORA w Zielonej Górze, z powołaniem się na art. 5 ust. 2 oraz art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy (...) o dostępie do informacji publicznej (...) oświadcza, że udostępnienie informacji objętych wnioskiem, a polegających na udostępnieniu orzeczeń dyscyplinarnych wydanych w 2012 r. i 2013 r. w pełnej treści, nie jest możliwe z powodu ograniczeń nałożonych przez art. 6 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych (vide: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 07.03.2013, II Sa/Po 47/13). W związku z faktem, że w orzeczeniach znajdują się dane osobowe osób korzystających z ochrony danych osobowych, udostępnienie treści jest możliwe jedynie po dokonaniu anonimizacji orzeczeń w zakresie danych objętych ochroną”.

Gdyby dyskusja i spory z prawniczymi samorządami sprowadzały się tylko do tej kwestii, to byłibyśmy w połowie drogi do jawności orzeczeń dyscyplinarnych. Bezsprzecznym jest, naszym zdaniem, że orzeczenia dyscyplinarne mogą zawierać dane prawnie chronione. Jednakże w takim wypadku w zakresie wyłączenia jawności powinna zostać wydana decyzja odmowna udostępnienia informacji publicznej (vide art. 16 ust. 1 UDIP).

Wydaje się, że czeka nas jeszcze długa dyskusja o jawności działania samorządów zawodowych, a w tym zakresie jawności orzeczeń postępowania dyscyplinarnych. Bliskie nam jest stanowisko wyrażone przez A. Redzika w publikacji pt. *Międzynarodowa Konferencja „Etyka zawodów prawniczych w praktyce – wzajemne relacje i oczekiwania”, Kazimierz Dolny, 14–15 kwietnia 2011 r.* (Palestra 5-6/2011): „Ogromną rolę, poprzez swoją kazuistykę, powinno spełniać orzecznictwo dyscyplinarne, które należałoby powszechnie udostępniać i uczynić elementem szkoleń. Nawiasem mówiąc, w wielu systemach prawnych istnieje obowiązek publikowania orzeczeń sądów dyscyplinarnych adwokatury (np. w systemie austriackim). Niestety, u nas orzecznictwo sądów dyscyplinarnych jest właściwie nieznane”. []

² M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*. Warszawa 2010, s. 32.