

Warszawa dnia 27 kwietnia 2015 r.

**Stanowisko
Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych**

**w sprawie udostępniania w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej
orzeczeń wydawanych w postępowaniach dyscyplinarnych wobec radców
prawnych na tle najnowszego orzecznictwa sądowego**

W dniu 7 stycznia 2014 r. za pośrednictwem poczty e – mail do poszczególnych okręgowych izb radców prawnych wpłynęły wnioski o udostępnienie na podstawie art. 61 Konstytucji RP wszystkich orzeczeń wydawanych w ramach postępowań dyscyplinarnych za lata 2012 i 2013, a następnie były kierowane do wojewódzkich sądów administracyjnych skargi na bezczynność dziekanów okręgowych izb radców prawnych wobec nieudostępnienia żądanych informacji.

Na podstawie opracowanej przez Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji KRRP, a następnie rekomendowanej przez Prezydium KRRP odpowiedzi, skargi powyższe z uwagi na brak zdolności sądowej Dziekana (nie będącego organem okręgowej izby radców prawnych) były odrzucane przez wojewódzkie sądy administracyjne (m.in. postanowienie WSA w Kielcach z dnia 28 lutego 2014 r., sygn. akt II SAB/Ke 9/14, postanowienie WSA w Warszawie z dnia 26 kwietnia 2013 r., sygn. akt II SAB/Wa 43/13, postanowienie WSA w Bydgoszczy z dnia 5 marca 2014 , sygn. akt II SAB/Bd 24/14 oraz z dnia 25 lutego 2014 r., sygn. akt II SAB/Op 21/14, postanowienie WSA w Lublinie z dnia 02 kwietnia 2014 r. Sygn. akt II SAB/Lu 43/14).

Przedmiotowe wnioski z dnia 7 stycznia 2014 r. o udostępnienie informacji publicznej stały się następnie podstawą wniesienia skarg na bezczynność okręgowych sądów dyscyplinarnych okręgowych izb radców prawnych polegającą – w ocenie skarżących- na nieudostępnieniu wskazanych informacji publicznych w określonym terminie.

W tym przypadku również, na podstawie opracowanej przez Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji KRRP, a następnie rekomendowanej przez Prezydium KRRP odpowiedzi, skargi powyższe z uwagi na brak zdolności sądowej okręgowego sądu dyscyplinarnego były odrzucane przez wojewódzkie sądy administracyjne (vide m. in.: postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 29 sierpnia 2014 r., sygn. II SAB/Kr 301/14, postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 2 września 2014 r., sygn. II SAB/Bd 82/14, a także postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 3 września 2014 r.). Podkreślić przy tym należy, że takie samo stanowisko - odnośnie

braku zdolności sądowej sądu dyscyplinarnego izby adwokackiej - wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w postanowieniach z dnia 20 października 2014 r., sygn. IV SAB/GI 134/14 oraz z dnia 6 października 2014 r., sygn. IV SAB/GI 117/14 a także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku postanowieniem z dnia 14 stycznia 2015 r. II SAB/Gd 170/14 w sprawie bezczynności Sądu Dyscyplinarnego Pomorskiej Izby Adwokackiej.

Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji KRRP zwraca jednakże uwagę, że już w tym samym czasie zaczęło kształtować się orzecznictwo odmienne wydawane w odniesieniu do zdolności sądowej sądów dyscyplinarnych notariuszy, a mianowicie, iż przewodniczący reprezentujący sąd dyscyplinarny notariuszy jako jednostkę organizacyjną wykonującą zadania publiczne w obszarze rozstrzygania o odpowiedzialności dyscyplinarnej notariuszy w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej (powoływanej dalej jako u.d.i.p.) jest stosownie do art. 32 ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (powoływanej dalej jako p.p.s.a) w zw. z art. 25 § 3 p.p.s.a. i art. 26 § 1 p.p.s.a. organem mającym zdolność sądową i procesową, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przedmiocie wniosku o udostępnienie informacji publicznej, może być przedmiotem skargi do sądu administracyjnego (tak: postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 lutego 2015 r. sygn. akt I OSK 146/15 oraz postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 lutego 2015 r. sygn. akt I OSK 294/15). Powyższe postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego uchyliły wydane przez Wojewódzkie Sądy Administracyjne w Krakowie i Szczecinie postanowienia o odrzuceniu skarg na bezczynność Okręgowego Sądu Dyscyplinarnego Izby Notarialnej wobec braku zdolności sądowej.

Jak wynika z uzasadnień tych postanowień „ [...] w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego przepisem prawa dopuszczającym możliwość nałożenia na jednostkę obowiązków w rozumieniu zacytowanego przepisu art. 25 § 3 p.p.s.a. jest art. 4 ustawy z dnia 6 września 2001 o dostępie do informacji publicznej, stanowiący katalog podmiotów obowiązanych do udostępniania informacji publicznej. Wspólnym mianownikiem ww. podmiotów jest to, że wykonują one zadania publiczne, choć niekoniecznie władzę publiczną, które to pojęcia rozróżnia sam ustawodawca (art. 4 ust. 1 in principio u.d.i.p.). Z powyższego wynika, że sądownictwo dyscyplinarne samorządu notarialnego zostało wyodrębnione ze struktury izb notarialnych. Sąd dyscyplinarny funkcjonuje jako podmiot niezależny od rady izby notarialnej. Wyposażenie sądu dyscyplinarnego w kompetencje władcze poprzez decydowanie o możliwości wykonywania zawodu zaufania publicznego jakim jest notariusz, ustalenie przez ustawodawcę sposobu powoływania i odwoływania kadencyjnych członków tego sądu,

wybierania jego przewodniczącego i zastępców pozwala stwierdzić, że Sądy te wykonują zadania publiczne w rozumieniu art. 4 ust. 1 u.d.i.p. Omawiane sądownictwo dyscyplinarne stanowi zatem wprost realizację zasady samorządności określonej w art. 17 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.). Na tle niniejszej sprawy, żądane dane obrazujące działanie Sądu Dyscyplinarnego Izby Notarialnej stanowią dane publiczne. Podmiot nimi dysponujący (reprezentująca sąd przewodnicząca) jest zatem zobowiązany do załatwiania wniosków w tym zakresie, a w konsekwencji przysługuje mu także zdolność sądowa w postępowaniu sądowoadministracyjnym, wywołanym wniesieniem skargi przez Stowarzyszenie., [...]]

Według Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych powyższe orzeczenia pomimo, iż wydane w odniesieniu do sądów dyscyplinarnych samorządów innych zawodów prawniczych zachowują swoją aktualność również w odniesieniu do sądownictwa dyscyplinarnego samorządu radców prawnych i wskazują na istotną zmianę linii orzeczniczej w kwestii przyznania zdolności sądowej sądów dyscyplinarnych w zakresie udostępniania orzeczeń wydawanych w postępowaniach dyscyplinarnych jako informacji publicznej.

Należy również zwrócić uwagę, że równocześnie zapadły wydane przez niektóre wojewódzkie sądy administracyjne wyroki zobowiązujące poszczególne sądy dyscyplinarne do udzielenia żądanych informacji jako informacji publicznych w terminie 14 dni od daty zwrotu akt postępowania, a więc wyroki merytorycznie rozstrzygające skargi na bezczynność sądów dyscyplinarnych wskutek złożonych wniosków o udostępnienie orzeczeń wydanych w ramach prowadzonych postępowań dyscyplinarnych.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 5 sierpnia 2014 r. sygn. akt II SAB/Op 46/14 stwierdził, że domaganie się dostępu do informacji związanej z treścią określonych rozstrzygnięć wydanych przez Okręgowy Sąd Dyscyplinarny w ramach prowadzonych postępowań dyscyplinarnych, które stanowiły informację publiczną powoduje, że organ dysponujący informacją publiczną ma obowiązek jej udostępnienia, bądź odmowy udostępnienia, jeżeli jego zdaniem stoją temu na przeszkodzie przepisy prawa. Z motywów uzasadnienia wynika, że skoro skarżący skierował wniosek z dnia 7 stycznia 2014 r. o udzielenie informacji publicznej do okręgowej izby radców prawnych, to podmiotem zobowiązanym do odpowiedzi na ten wniosek, ze względu na jego treść był okręgowy sąd dyscyplinarny, jako jeden z organów przy pomocy, którego funkcjonuje samorząd zawodu radcy prawnego. Wskazać należy nadto, że w art. 6 u.d.i.p. ustawodawca zamieścił przykładowy wykaz (katalog) informacji i dokumentów, które stanowią informację publiczną. Wyszczególnienie to nie jest wyliczeniem wyczerpującym (zamkniętym), lecz ma charakter przykładowy, niepełny. Świadczy o powyższym użyte przez ustawodawcę

sformułowanie "w szczególności". Art. 6 ust. 1 u.d.i.p. ustala zatem jedynie w sposób przykładowy zakres przedmiotowy pojęcia informacji publicznej. O zakwalifikowaniu określonej informacji do udostępnienia decyduje treść i charakter żądanej informacji. Przesłanką kwalifikującą konkretną informację do kategorii informacji publicznej jest więc spełnienie przez nią kryterium przedmiotowego i stąd też decydującymi są treść i charakter konkretnej informacji, nie zaś podmiot, który jest w jej posiadaniu. Z żądaniem udostępnienia dokumentu urzędowego mamy do czynienia również w przypadku podejmowania przez samorząd zawodowy rozstrzygnięć dotyczących postępowań dyscyplinarnych, przy czym udostępnienie wydanych w ramach tych postępowań orzeczeń gwarantować musi ochronę danych zawartych w innych ustawach, np. danych osobowych. 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 osiąganiu celów określonych w Konstytucji i ustawie, a w szczególności ochrony życia i zdrowia społeczeństwa.

Merytoryczne orzeczenie w sprawie wniosku o udzielenie informacji publicznej zobowiązujące sąd dyscyplinarny do udzielenia informacji na temat orzeczeń wydanych w postępowaniu dyscyplinarnym wydał również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z dnia 17 grudnia 2014 r. sygn. akt II SAB/Rz 99/14. Z treści uzasadnienia jednoznacznie wynika, że „[...] wyposażenie sądu w kompetencje władcze, ustalenie przez ustawodawcę sposobu powoływania i odwoływania członków tego sądu, pozwala stwierdzić, iż jest to organ samorządu notariuszy. Fakt, iż sąd dyscyplinarny nie został nazwany organem, nie przekreśla jeszcze tego, iż wypełnia on cechy organu, a więc osoby lub grupy osób wyposażonych prawem w kompetencje władcze służące wykonywaniu zadań publicznych. Wobec tego, wskazany w skardze podmiot wbrew twierdzeniom strony jest jednostką organizacyjną posiadającą zdolność sądową, skoro wykonuje zadania publiczne w obszarze rozstrzygania o odpowiedzialności dyscyplinarnej notariuszy. Reasumując, sąd dyscyplinarny na mocy wskazanych przepisów obowiązany jest do udostępniania informacji o walorach informacji publicznej. „[...]”

Przedmiotowy wyrok jest istotny również ze względu na zawarte w nim przedstawienie istoty informacji publicznej przetworzonej w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych, a zwłaszcza podnoszonych kwestii ochrony danych osobowych i tajemnicy ustawowo chronionej. „[...] Informacja przetworzona to informacja, która została przygotowana specjalnie dla wnioskodawcy według podanych przez niego kryteriów (wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 lipca 2014 r. o sygn. akt II SA/Wa 738/14, LEX nr 1493247). Informacje przetworzone, to takie informacje, które są z jednej strony istotne z punktu widzenia interesu państwa, zaś z drugiej strony ich przetworzenie w sensie fizycznym musi się wiązać nie tyle z nakładem pracy i to nawet

znacznym w zakresie czasowym, lecz a właściwie przede wszystkim z formą owego przetworzenia (wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 kwietnia 2014 r., o sygn. VIII SA/Wa 131/14, LEX nr 1468435). Podkreśla się zgodnie, że konieczność zanonimizowania, a więc usunięcia danych osobowych z treści dokumentacji, nie przesądza jeszcze o możliwości zakwalifikowania informacji do przetworzonych. Stąd sporządzenie kserokopii decyzji administracyjnych, znajdujących się w zasobach (choćby archiwalnych) danego podmiotu, nie może być zakwalifikowane jako żądanie informacji przetworzonej. Ich sporządzenie nie prowadzi bowiem do powstania nowych informacji, składających się z częściowych informacji prostych (wyrok WSA w Lublinie z dnia 6 maja 2014 r., o sygn. akt II SA/Lu 113/14, LEX nr 1468040). Brak związku pomiędzy usuwaniem danych osobowych a czynnością przetworzenia przekonująco wykazał WSA w Warszawie w wyroku z dnia 9 kwietnia 2014 r. o sygn. VIII SA/Wa 26/14, LEX nr 1486660), stwierdzając: tylko jednoznaczne wykazanie np. ze względu na specyfikę gromadzenia i przechowywania dokumentów, ich obszerność, szczególne zasady prowadzenia biurowości mogłoby w szczególnych sytuacjach uzasadniać uznanie tego rodzaju informacji za informację przetworzoną. Także przeprowadzenie niezbędnych czynności anonimizacji poprzez ewentualne usunięcie danych chronionych prawem nie stanowi o wytworzeniu informacji przetworzonej, gdyż anonimizacja to wyłącznie czynność techniczna, w wyniku której nie powstaje żadna nowa informacja. Podkreślana przez sąd dyscyplinarny czynność anonimizacji nie jest okolicznością mogącą skutkować zaliczeniem informacji do przetworzonej, bowiem o tym decydować mogą zupełnie inne kryteria, a w tym przede wszystkim to, czy na skutek wniosku powstaje nowa informacja, stanowiąca zbiór komunikatów, powstała według kryteriów określonych w treści wniosku o dostęp. Nie tylko jakość informacji, ale także ilość żądanych dokumentów i związany z tym nakład pracy nie przekonuje WSA o zasadności tezy organu, a tym samym o dopuszczalności żądania wykazywania przez skarżące Stowarzyszenie szczególnie istotnego interesu prawnego na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. Informacje żądane przez Stowarzyszenie są więc zbiorem informacji prostych, zaś konieczność zanonimizowania, czyli usunięcia danych podlegających ochronie prawnej, tej tezie nie zaprzecza. Nakładu pracy związanego z usuwaniem danych nie należy mylić z przetwarzaniem informacji publicznej. Zdaniem WSA żądane przez skarżące Stowarzyszenie informacje stanowią informację o charakterze publicznym bowiem zawierają dane publiczne wyrażone w treści dokumentów urzędowych w postaci wniosków o wszczęcie postępowań dyscyplinarnych oraz postanowień kończących postępowanie przed sądem dyscyplinarnym. Dlatego żądana informacja mieści się w zakresie art. 1 ust. 1 i art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a u.d.i.p. Powyższy przepis zawiera otwartą definicję informacji publicznej i zalicza do niej dane publiczne, w tym treść dokumentów urzędowych. „ [...]

WSA w Rzeszowie podzielił przy tym w całości stanowisko WSA w Opolu wskazane w powołanym wyżej wyroku z dnia 5 sierpnia 2014 r., o sygn. akt II SAB/Op

46/14. Stanowisko powyższe potwierdzają również najnowsze wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie: z dnia 8 stycznia 2015 r. sygn. akt : II SAB/Wa 571/14 i z dnia 06 marca 2015 r. sygn. akt : II SAB/Wa 612/14.

Wypada w tym miejscu przytoczyć również tezę wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 lutego 2014 r. sygn. akt I OSK 2356/13, gdzie podkreślono, iż " [...] zobowiązanym do udzielenia informacji publicznych może być każdy podmiot wykonujący funkcje z zakresu administracji publicznej jak i dysponujący majątkiem publicznym, to w konsekwencji każdy podmiot, który wykonuje zadania publiczne, może być stroną postępowania sądowoadministracyjnego." [...]

W ocenie Ośrodka istotne jest również uzasadnienie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 marca 2015 r. sygn. akt : II SAB/Wa 612/14, w którym sąd nakazując sądowi dyscyplinarnemu udostępnienie wydanych orzeczeń w postępowaniach dyscyplinarnych stwierdził, iż bezczynność organu nie uzasadnia nałożenia grzywny, czego domagało się skarżące stowarzyszenie, gdyż „ [...] regulacje ustawy o dostępie do informacji publicznej mogą powodować i niejednokrotnie powodują wątpliwości interpretacyjne, zatem wymagają dokonywania ich wykładni, a nie wyłącznie mechanicznego stosowania. Tak więc nawet niewłaściwa ich interpretacja czy zastosowanie, nie mogą stanowić o tym, że bezczynność miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa. „ [...]

Na tle przedstawionego wyżej orzecznictwa sądowego w zakresie realizacji wniosków o udostępnianie orzeczeń wydawanych w prowadzonych wobec radców prawnych postępowaniach dyscyplinarnych, Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych zajmuje następujące stanowisko:

a) orzeczenia dyscyplinarne oraz zawarte w nich informacje stanowią informację publiczną podlegającą udostępnieniu;

b) sądy dyscyplinarne samorządu radców prawnych posiadające dane w tym zakresie są podmiotem zobowiązanym do udostępnienia tych informacji i posiadają zdolność sądową w postępowaniu sądowoadministracyjnym;

c) udostępnienie wydanych orzeczeń w sprawach dyscyplinarnych powinno nastąpić w terminie 14 dni od daty wpływu wniosku (niezależnie od formy - w tym także za pośrednictwem poczty e - mail) a także niezależnie od adresu e - mail na jaki wniosek wpłynie- może to być również ogólnie dostępny w Internecie adres danej OIRP;

d)w imieniu Okręgowego Sądu Dyscyplinarnego danej OIRP orzeczenia udostępnia Przewodniczący tego Sądu po dokonaniu ich anonimizacji ze względu na ochronę danych osobowych i ochronę tajemnicy ustawowo chronionej;

e) w przypadku jeżeli ze względu na ilość wydanych orzeczeń i czas potrzebny na dokonanie ich anonimizacji (co nie stanowi informacji przetworzonej) nie jest możliwe zachowanie 14 dniowego terminu na udostępnienie informacji publicznej należy poinformować o tym wnioskodawcę (w formie przez niego wskazanej we wniosku, a więc np. na adres e – mail, pisemnie na wskazany adres do doręczeń) i równocześnie wskazać termin, w którym żądana informacja zostanie udostępniona;

f) wysyłając odpowiedź na wniosek o udostępnienie informacji publicznej na wskazany przez wnioskodawcę adres e – mail zawsze należy (dla celów dowodowych) zaznaczać opcję zarówno żądania potwierdzenia dostarczenia jak i opcję potwierdzenia odczytu wiadomości.