

Szczecin, 30 czerwca 2018 r.

Stowarzyszenie Sieć Obywatelska

Watchdog Polska

ul. Ursynowska 22/2

02-605 Warszawa

227/BW/SOWP/2018/SOBW

Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji

Krajowej Rady Radców Prawnych

Al. Ujazdowskie 41 lok 2

00-540 Warszawa

obsil@kirp.pl

**STANOWISKO SIECI OBYWATELSKIEJ WATCHDOG POLSKA
DOT. OPRACOWANIA INFORMACJI DLA SAMORZĄDU ZAWODOWEGO
W ZAKRESIE STOSOWANIA PRZEPISÓW
O DOSTĘPIE DO INFORMACJI PUBLICZNEJ**

Z pisma Kierownika Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych z 4 czerwca 2018 r. (L.dz.838/2018) wynika, że Ośrodek w trzecim kwartale bieżącego roku będzie pracował nad przygotowaniem opracowania informacji dla organów samorządu zawodowego w zakresie stosowania przepisów o dostępie do informacji publicznej.

W związku z tym stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska (dalej jako: "Stowarzyszenie") pragnie przedstawić swoje stanowisko, w którym zwrócimy uwagę na znaczenie dostępności określonych informacji o funkcjonowaniu samorządu zawodowego radców prawnych oraz na powstające problemy na kanwie stosowania przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Nasza organizacja od 15 lat zajmuje się monitorowaniem realizacji konstytucyjnego prawa do informacji publicznej oraz wspiera obywatelki, obywateli i ich organizacje w sprawach przed sądami i organami administracji publicznej, dotyczących udostępniania informacji publicznej. Jednym z przedmiotów naszego zainteresowania jest jawność działania samorządów zawodowych.

Niniejsze stanowisko podzielono na cztery części, w ramach których odniesiono się do

- 1) znaczenia dostępności w internecie orzeczeń dyscyplinarnych, zapadłych wobec radców prawnych i aplikantów radcowskich
- 2) problematyki organu właściwego do rozpatrzenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej,

- 3) znaczenie dostępności w internecie informacji, dotyczących funkcjonowania organów samorządu zawodowego radców prawnych,
- 4) problemów wynikających z udostępniania informacji publicznej na wniosek.

Stowarzyszenie postuluje, o zarekomendowanie okręgowym izbom radców prawnych, w przygotowanym przez Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji KRRP:

- 1) **opublikowanie w internecie przez okręgowe izby radców prawnych na stronach podmiotowych Biuletynu Informacji Publicznej na bieżąco orzeczeń dyscyplinarnych, wydanych przez sądy dyscyplinarne samorządu zawodowego radców prawnych;**
- 2) **rozpatrywania wniosków o udostępnienie informacji publicznej złożonych na ogólny adres okręgowej izby radców prawnych, i przekazanych następnie do tego organu wewnętrznego, który jest w posiadaniu żądanych informacji, tak jak przekazanie przez organ wewnętrzny do innego organu wniosku, który nie dotyczy informacji niebędących w jego posiadaniu;**
- 3) **zamieszczenie przez okręgowe izby radców prawnych na stronie BIP informację o wykładowcach, prowadzących zajęcia dla aplikantów, wraz ze skanem zawartej umowy; dobrą praktyką będzie też udostępnianie informacji o dacie posiedzenia organów izby, które mogą być ważne dla osób, których sprawy mają być podczas nich rozpoznane; rekomendujemy nadto udostępnianie w BIP imiennego wykazu członków rad okręgowych izb radców prawnych wraz z podaniem kwoty, jaka została wypłacona każdemu członkowi tego organu tytułem tzw. diety samorządowej, jak również udostępnianie w BIP protokołów posiedzeń tychże organów;**
- 4) **rozpatrywania niepodpisanych i anonimowych wniosków o udostępnienie informacji publicznej; wezwanie do ujawnienia się wnioskodawcy i podpisania wniosku o udostępnienie informacji publicznej jest uzasadnione, w świetle najnowszego orzecznictwa sądów administracyjnych, jedynie wówczas, gdy adresat wniosku zamierza wydać decyzję o odmowie udostępnienia informacji publicznej.**

Przytoczone w niniejszym piśmie orzecznictwo dotyczy nie tylko samorządu zawodowego radców prawnych, ale także innych samorządów zawodowych, jednakże jest one adekwatne z uwagi na tożsamą podstawę poddania jawności organów wszystkich samorządów zawodowych (art. 61 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji RP oraz art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej).

1. Dostępność orzeczeń dyscyplinarnych w internecie

Wiele spraw sądowych, zapadłych ze skarg na organy samorządów zawodowych (w tym – samorządu zawodowego radców prawnych) dotyczyło udostępnienia orzeczeń dyscyplinarnych. Obecnie nie budzi wątpliwości, że orzeczenia dyscyplinarne, zapadłe wobec radców prawnych i aplikantów radcowskich, stanowią informację publiczną, zaś ich udostępnienie powinno mieć miejsce w trybie uregulowanym ustawą o dostępie do informacji publicznej. Poniżej znajduje się zestawienie wybranych spraw, zakończonych przed Naczelnym Sądem Administracyjnym,

dotyczących wniosków o udostępnienie orzeczeń dyscyplinarnych wydanych przez organy samorządów zawodowych:

- w wyrokach NSA z 30 stycznia 2018 r. (I OSK 1449/16) i z 8 grudnia 2017 r. (I OSK 247/16) wskazano, że: **"Omawiane sądownictwo dyscyplinarne stanowi zatem wprost realizację zasady samorządności określonej w art. 17 Konstytucji R.P. Nie można zatem uznać, że nie jest to zadanie publiczne"**,
- w wyrokach NSA z 24 stycznia 2018 r. (I OSK 394/16 i 395/16) wskazano, że: **"Skoro bowiem postępowanie dyscyplinarne odnosi się wyłącznie do okoliczności związanych ze statusem adwokata, a więc osoby wykonującej zawód zaufania publicznego (art. 17 ust. 1 Konstytucji RP) i obejmuje zachowania sprzeczne z prawem, zasadami etyki lub godności zawodu bądź stanowiące naruszenie obowiązków zawodowych, to prawidłowo Sąd I instancji wyprowadził konkluzję, iż Sąd Dyscyplinarny Izby Adwokackiej [...] wykonuje zadania władzy publicznej:**
- w wyroku NSA z 24 listopada 2016 r. (I OSK 1112/15) wskazano, że: **"Rozstrzygnięcia sądów dyscyplinarnych dotyczące oceny działalności radców prawnych stanowią informację publiczną.** Sprawowanie władzy dyscyplinarnej przez organ samorządu zawodowego jest wykonywaniem zadań publicznych w rozumieniu art. 4 ust. 1 u.d.i.p. Radca prawny jest zaliczany do kategorii zawodów zaufania publicznego, co decyduje o przynależności jego osoby do samorządu zawodowego. **Szczególny rodzaj zadań realizowanych przez zawody zaufania publicznego powoduje, że konieczne jest zapewnienie mechanizmu społecznej kontroli ich funkcjonowania, w tym poprzez uzyskiwanie informacji publicznej dotyczącej jego członków.** (...) Wniosek (...) dotyczył udostępnienia orzeczeń wydawanych w ramach postępowań dyscyplinarnych za lata 2012 i 2013. (...) W rozpoznawanej sprawie – wbrew twierdzeniu autora skargi kasacyjnej – art. 156 § 1 K.p.k. nie mógł być stosowany, gdyż nie stanowił przepisu szczególnego do przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej. Ponadto zauważyć należy, iż **wniosek (...) nie dotyczył dostępu do akt spraw dyscyplinarnych, jako instytucji procesowej określonej w art. 156 K.p.k., lecz wyłącznie orzeczeń dyscyplinarnych dotyczących radców prawnych, a zatem konkretnej informacji publicznej.** Tymczasem, czym innym jest dostęp do akt postępowania dyscyplinarnego, lub ich części, jako zbioru dokumentów, a czym innym udostępnienie konkretnej informacji publicznej, nawet jeżeli znajduje się ona w zbiorze takich dokumentów. Dostęp do akt postępowania dyscyplinarnego, jako zbioru, odbywa się w drodze stosowania ustaw procesowych, w tym art. 156 § 1 K.p.k. Nie pozbawia to jednak wnioskodawcy prawa do żądania udostępnienia na podstawie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej wskazanych przez niego konkretnych informacji, w tym m.in. wyłącznie orzeczeń wydawanych w ramach postępowań dyscyplinarnych. Wprawdzie żądanie udostępnienia akt sprawy nie jest wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej, nie oznacza to jednak, że zawarte w nich informacje publiczne nie mogą być udostępnione w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Warunkiem udostępnienia jest skonkretyzowanie wniosku. Powyższe rozważania upoważniają do stwierdzenia, że **art. 70 (4) ust. 1, art. 70 (5) i art. 71 ust. 1 ustawy o radcach prawnych w związku z art. 156 K.p.k. nie określają w sposób szczególny zasad i trybu dostępu do informacji będących informacjami publicznymi, nie są zatem "przepisami innych ustaw", o których mowa w art. 1 ust. 2 u.d.i.p.** Oznacza to, że do rozpoznania wniosku (...) o udostępnienie informacji publicznej

w zakresie wszystkich orzeczeń wydanych w ramach postępowań dyscyplinarnych za lata 2012 i 2013 mają zastosowanie przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej. Z tego względu zarzut naruszenia art. 1 ust. 2 u.d.i.p. należało uznać za niezasadny.

- w wyroku NSA z 24 listopada 2016 r. (I OSK 589/15) wskazano, że: (...) **skutku nie mógł odnieść również zarzut naruszenia art. 1 ust. 2 u.d.i.p. i art. 156 K.p.k.** Odnosząc się do tego zarzutu wskazać należy, iż ustawodawca w art. 1 ust. 2 u.d.i.p. przewidział możliwość wprowadzenia odrębnych zasad i trybu dostępu do informacji publicznej. Przepis ten stanowi, że przepisy ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi, pod warunkiem, że nie ograniczają obowiązków przekazywania informacji publicznej do centralnego repozytorium informacji publicznej, o którym mowa w art. 9b ust. 1. Wykładnia tego przepisu prowadzi do wniosku, że **ustawodawca nie wyłącza jego stosowania w przypadkach objętych ustawami szczególnymi, lecz w odniesieniu do regulacji odmiennych wynikających z tych ustaw.** (...) orzeczenia komisji dyscyplinarnej dotyczące funkcjonariusza publicznego, jakim jest komornik sądowy, stanowią informację publiczną. (...) wbrew twierdzeniu autora skargi kasacyjnej – **art. 156 § 1 K.p.k. nie stanowi przepisu szczególnego w stosunku do przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej, a w konsekwencji nie mógł być w tej sprawie zastosowany.** Ponadto wskazać należy, iż wniosek (...) nie dotyczył dostępu do akt spraw dyscyplinarnych, jako instytucji procesowej określonej w art. 156 K.p.k., lecz wyłącznie orzeczeń dyscyplinarnych dotyczących komorników sądowych, a zatem konkretnej informacji publicznej. Tymczasem, czym innym jest dostęp do akt postępowania dyscyplinarnego, lub ich części, jako zbioru dokumentów, a czym innym udostępnienie konkretnej informacji publicznej, nawet jeżeli znajduje się ona w zbiorze takich dokumentów. Dostęp do akt postępowania dyscyplinarnego, jako zbioru, odbywa się w drodze stosowania ustaw procesowych, w tym art. 156 § 1 K.p.k. **Nie pozbawia to wnioskodawcy prawa do żądania udostępnienia na podstawie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej wskazanych przez niego konkretnych informacji, w tym m.in. wyłącznie orzeczeń wydawanych w ramach postępowań dyscyplinarnych czy ich treści.** Wprawdzie żądanie udostępnienia akt sprawy nie jest wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej, nie oznacza to jednak, że zawarte w nich informacje publiczne nie mogą być udostępnione w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Warunkiem udostępnienia jest skonkretyzowanie wniosku;
- wyrok WSA w Opolu z 5 sierpnia 2014 r. (II SAB/Op 46/14) zapadł ze skargi na bezczynność Okręgowego Sądu Dyscyplinarnego Okręgowej Izby Radców Prawnych w Opolu (skarga uwzględniona) w przedmiocie informacji publicznej dotyczącej orzeczeń wydawanych w postępowaniach dyscyplinarnych, podczas gdy wniosek został skierowany do Okręgowej Izby Radców Prawnych. W uzasadnieniu wyroku wskazano, 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 właśnie okręgowy sąd dyscyplinarny, jako jeden z organów przy pomocy, którego funkcjonuje samorząd zawodu radcy prawnego"**, dalej wskazano, że **"(...) 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 (...)"

W świetle powyżej przytoczonych orzeczeń:

- orzeczenia dyscyplinarne stanowią informację publiczną,
- szczególny rodzaj zadań realizowanych przez zawody zaufania publicznego powoduje, że konieczne jest zapewnienie mechanizmu społecznej kontroli ich funkcjonowania, w tym poprzez uzyskiwanie informacji publicznej dotyczącej jego członków,
- orzeczenia dyscyplinarne nie dotyczą spraw organizacyjnych lub porządkowych samorządów zawodowych,
- wniosek o udostępnienie informacji publicznej winien być rozpatrzony na podstawie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej,
- realizacji wniosku o udostępnienie orzeczeń dyscyplinarnych nie stoją przepisy dotyczące dostępu stron do akt postępowania; czym innym jest dostęp do akt postępowania dyscyplinarnego, lub ich części, jako zbioru dokumentów, a czym innym udostępnienie konkretnej informacji publicznej, nawet jeżeli znajduje się ona w zbiorze takich dokumentów,
- art. 70⁴ ust. 1, art. 70⁵ i art. 71 ust. 1 ustawy o radcach prawnych w związku z art. 156 KPK nie określają w sposób szczególny zasad i trybu dostępu do informacji będących informacjami publicznymi, nie są zatem przepisami innych ustaw, o których mowa w art. 1 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Nie budzi zatem wątpliwości, że orzeczenia dyscyplinarne stanowią informację publiczną, a ich udostępnienie powinno mieć miejsce na podstawie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej. Nie zapadły jeszcze wyroki sądów administracyjnych dotyczących udostępnienia imion i nazwisk osób, wobec których zapadły orzeczenia dyscyplinarne. Do tej pory spory w sprawach przed sądami administracyjnymi koncentrowały się wokół uznawania orzeczeń dyscyplinarnych za informacje publiczne, uznaniu organów samorządu zawodowego jako zobowiązanych do udostępniania informacji publicznych, czy uznawaniu ustawy o dostępie do informacji publicznej jako regulacji znajdującej zastosowanie w przypadku udostępniania orzeczeń dyscyplinarnych). Niemniej jednak w ocenie Stowarzyszenia dostępność imion i nazwisk osób, wobec których zapadły orzeczenia, jest kluczowa dla sprawowania przez społeczeństwo kontroli działalności organów samorządu zawodowego oraz uzyskanie wiedzy o ich funkcjonowaniu (co jest niezbędne m.in. do świadomego wyboru pełnomocników i obrońców).

Nie ma prawnych przeszkód, żeby choćby zanonimizowane orzeczenia dyscyplinarne zostały udostępnione już teraz w internecie przez okręgowe izby radców prawnych. Z jednej strony pozwoli to na uzyskaniu przez społeczeństwo wiedzy o funkcjonowaniu organów samorządu zawodowego radców prawnych, z drugiej strony pozwoli członkom samorządu na zapoznanie się z orzecznictwem dyscyplinarnym i tym samym poznanie sposobu interpretowania przez sądy dyscyplinarne norm przepisów dotyczących etyki wykonywania zawodu. Dostępność orzeczeń w internecie pozwoli uniknąć rozpatrywania wniosków o udostępnienie informacji publicznej, gdyż, w świetle art. 10 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, tylko informacja nieudostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej podlega udostępnieniu na wniosek. Ponadto publikowanie szerokiego katalogu informacji w BIP, w tym tak szczególnie istotnego, jak orzeczenia dyscyplinarne, buduje zaufanie społeczeństwa

do funkcjonowania samorządu zawodowego radców prawnych, a nadto realizuje współczesne standardy jawności i otwartości.

Stowarzyszenie zwraca się o zarekomendowanie, w przygotowanym przez Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji KRRP stanowisku, żeby okręgowe izby radców prawnych udostępniały na swoich stronach podmiotowych Biuletynu Informacji Publicznej na bieżąco orzeczenia dyscyplinarne, wydane przez sądy dyscyplinarne samorządu zawodowego radców prawnych.

2. Organ właściwy do rozpoznania wniosku o udostępnienie informacji publicznej

W stanowisku Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych z 27 kwietnia 2015 r. w sprawie udostępniania w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej orzeczeń wydawanych w postępowaniach dyscyplinarnych wobec radców prawnych na tle najnowszego orzecznictwa sądowego wskazano na wątpliwości interpretacyjne dotyczące tego, jaki organ samorządu jest obowiązany do rozpatrywania wniosków o udostępnienie informacji publicznej oraz który organ, w razie niezrealizowania wniosku, winien być stroną postępowania sądownoadministracyjnego ze skargi na bezczynność, wywiedzioną przez wnioskodawcę.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej: "Obowiązane do udostępniania informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności: (...) organy samorządów gospodarczych i zawodowych (...)", to wnioskować o informację publiczną można, jak się wydaje, wyłącznie do organów samorządu radców prawnych. Zgodnie zaś z art. 42 ust. 1 ustawy o radcach prawnych: "Organami samorządu są: Krajowy Zjazd Radców Prawnych, Krajowa Rada Radców Prawnych, Wyższa Komisja Rewizyjna, Wyższy Sąd Dyscyplinarny, Główny Rzecznik Dyscyplinarny, zgromadzenie okręgowej izby radców prawnych, rada okręgowej izby radców prawnych, okręgowa komisja rewizyjna, okręgowy sąd dyscyplinarny oraz rzecznik dyscyplinarny".

Przy takim określeniu kręgu organów samorządu radcowskiego, które z mocy ustawy są zobowiązane do udzielania informacji publicznej, nasuwa się pytanie o to, kto ma w posiadaniu wnioskowaną informację. Wydaje się, że zależy to od rodzaju (przedmiotu) wnioskowanej informacji publicznej.

Kwestia orzeczeń dyscyplinarnych zostanie omówiona poniżej, natomiast w tym miejscu należy odnotować, iż **wnioskodawca może nie wiedzieć, który organ faktycznie jest w dyspozycji interesującej go informacji. Oczekiwanie przy tym, iż wnioskodawca będzie składał równocześnie kilka wniosków do różnych organów samorządu, lub składał wnioski o to, który organ jest w posiadaniu interesującej go informacji jest nieracjonalne i nie sprzyja jawności życia publicznego oraz budowania zaufania obywateli do działalności samorządu zawodowego (i szerzej - Państwa).** Wydaje się, że byłoby dobrą praktyką (do przyjęcia w drodze uchwały), a takiej **można oczekiwać od samorządu zawodu zaufania publicznego, aby to Rada OIRP, względnie KRRP, przekazywały wnioski o dostęp do informacji publicznej złożony do OIRP organowi, który taka informację**

posiada. Jeśli wniosek wpłynął do organu nieposiadającego wnioskowanej informacji powinien on w udzielanej odpowiedzi wyraźnie wskazać organ samorządu, który taką informacją dysponuje.

Jeżeli natomiast chodzi o orzeczenia dyscyplinarne, to, po pierwsze, dysponują nimi okręgowe sądy dyscyplinarne oraz, jeśli sprawa trafiła do drugiej instancji, Wyższy Sąd Dyscyplinarny, jako organy, które je wydały lub kontrolują instancyjnie. Po drugie, zgodnie z art. 62¹ ustawy o radcach prawnych: "Orzeczenie z uzasadnieniem, wydane przez Wyższy Sąd Dyscyplinarny w drugiej instancji, doręcza się stronom, Ministrowi Sprawiedliwości oraz Krajowej Radzie Radców Prawnych". Zgodnie z art. 68 ust. 1 i 2 ustawy o radcach prawnych: "1. Stronami w dochodzeniu są obwiniony i pokrzywdzony, a w postępowaniu przed sądem dyscyplinarnym - oskarżyciel, obwiniony i pokrzywdzony. 2. Oskarżycielami w postępowaniu przed okręgowym sądem dyscyplinarnym są rzecznik dyscyplinarny, a przed Wyższym Sądem Dyscyplinarnym - Główny Rzecznik Dyscyplinarny, a także ich zastępcy, wykonujący czynności zlecone przez rzeczników". Z kolei zgodnie z art. 70⁴ ust. 1-3 ustawy o radcach prawnych: "1. Orzeczenia i postanowienia kończące postępowanie dyscyplinarne z urzędu doręcza się wraz z uzasadnieniem stronom oraz Ministrowi Sprawiedliwości. 2. Uzasadnienia nie sporządza się z urzędu w sprawach, w których uwzględniono wniosek rzecznika dyscyplinarnego o wydanie orzeczenia i wymierzenie uzgodnionej z obwinionym kary dyscyplinarnej bez przeprowadzenia rozprawy oraz wniosek obwinionego o wydanie orzeczenia i wymierzenie mu określonej kary dyscyplinarnej, ani w sprawach, w których wymierzono karę upomnienia. Orzeczenie doręcza się z urzędu stronom oraz Ministrowi Sprawiedliwości. 3. W przypadkach, o których mowa w ust. 2, uzasadnienie sporządza i doręcza się na wniosek strony lub Ministra Sprawiedliwości, złożony w terminie 14 dni od dnia doręczenia orzeczenia".

Tym samym orzeczenia dyscyplinarne znajdują się w dyspozycji nie tylko sądów dyscyplinarnych, ale i właściwych miejscowo i instancyjnie rzeczników dyscyplinarnych oraz – w przypadku orzeczeń Wyższego Sądu Dyscyplinarnego – KRRP. **Z tych wszystkich przyczyn to te organy samorządu radców prawnych są zobowiązane do udostępniania informacji publicznej w zakresie orzeczeń dyscyplinarnych.**

Właściwość organów samorządów zawodowych, stosowanych do rozpatrzenia wniosku, stała się przedmiotem orzeczeń sądów administracyjnych:

- w wyrokach NSA z 8 grudnia 2017 r. (I OSK 248/16 oraz I OSK 334/16) wskazano, że "Jednym z organów izby adwokackiej jest okręgowa rada adwokacka (art. 39 pkt 2 ustawy). Oznacza to, że okręgowa rada adwokacka jest organem samorządu zawodowego adwokatów (przynajmniej w znaczeniu funkcjonalnym), a skoro organy tego samorządu są zobowiązane do udostępniania informacji publicznej, to wskazane wyżej przepisy stanowią źródło prawne zdolności sądowej ORA w sprawach z zakresu dostępu do informacji publicznej jako podmiotu, którego działanie lub bezczynność może być przedmiotem skargi w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Stanowisko to jest ugruntowane w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego" - w wydanym wyroku przywołano przy tym postanowienia NSA z 25 kwietnia 2015 r., I OSK 753/15 oraz wyroki NSA: 3 października 2017 r., I OSK 3313/15; z 11 maja 2017, I OSK 2765/16; z 26 kwietnia 2017 r., I OSK 2671/16; z 16 grudnia 2016 r., I OSK 684/15; z 17 listopada 2016 r., I OSK 513/16; z 17 listopada 2016 r., I OSK 514/16; z 17

listopada 2016 r., I OSK 515/16; z 30 czerwca 2016 r., I OSK 4/16; z 11 maja 2016 r., I OSK 2765/16; z 12 kwietnia 2016 r., I OSK 2986/15; z 10 lutego 2016 r., I OSK 2372/14);

- w wyroku NSA z 8 grudnia 2017 r. (I OSK 247/16) wskazano podobnie, w odniesieniu do sądu dyscyplinarnego, że "Jednym z organów izby adwokackiej jest sąd dyscyplinarny (art. 39 pkt 3 ustawy). Oznacza to, że sąd dyscyplinarny jest organem samorządu zawodowego adwokatów (przynajmniej w znaczeniu funkcjonalnym), a skoro organy tego samorządu są zobowiązane do udostępniania informacji publicznej, to wskazane wyżej przepisy stanowią źródło prawne zdolności sądowej sądu dyscyplinarnego w sprawach z zakresu dostępu do informacji publicznej jako podmiotu, którego działanie lub bezczynność może być przedmiotem skargi w postępowaniu sądowoadministracyjnym";
- w wyroku NSA z 24 sierpnia 2017 r. (I OSK 2918/15) wskazano, że: "Okręgowy Rzecznik Odpowiedzialności Zawodowej jest organem okręgowej izby samorządu zawodowego architektów (...) prowadzącym postępowania wyjaśniające oraz sprawującym funkcję oskarżyciela w sprawach z zakresu odpowiedzialności zawodowej członków izb architektów oraz inżynierów budownictwa i dyscyplinarnej członków okręgowej izby (art. 26 pkt 1 ustawy). Ma zatem charakter organu samorządu zawodowego w znaczeniu funkcjonalnym (por. postanowienie NSA z dnia 18 lutego 2015 r., I OSK 294/15)";
- w wyroku NSA z 16 grudnia 2016 r. (I OSK 684/15) wskazano zaś, że: "Stanowisko (...), przyznające sądom dyscyplinarnym samorządów zawodowych zdolność sądową w postępowaniu sądowoadministracyjnym wszczynanym na podstawie u.d.i.p. w zakresie ich orzeczeń jest szeroko w orzecznictwie prezentowane (por. orzeczenia: WSA w Gdańsku z dnia 8 czerwca 2016 r., II SAB/Gd 86/16; WSA w Białymstoku z dnia 1 grudnia 2015 r., II SAB/Bk 70/15; WSA w Gliwicach z dnia 29 września 2015 r., II SAB/GL 60/15; WSA w Opolu z dnia 5 sierpnia 2014 r., II SAB/Op 46/14 i z dnia 26 października 2015 r., II SAB/Op 56/15; WSA w Warszawie z dnia 24 czerwca 2016 r., II SAB/Wa 146/16; WSA w Warszawie z dnia 3 grudnia 2014 r., II SAB/Wa 570/14; WSA w Warszawie z dnia 20 sierpnia 2015 r., II SAB/Wa 592/15; WSA w Szczecinie z dnia 3 września 2015 r., II SAB/Sz 67/15; NSA z dnia 14 kwietnia 2016 r., I OSK 652/16; NSA z dnia 4 lutego 2015 r., I OSK 146/15; NSA z dnia 24 kwietnia 2015 r., I OSK 753/15)";
- w wyrokach NSA z 25 listopada 2016 r. (I OSK 385/16 oraz I OSK 472/16) wskazano, że "Okręgowy Sąd Pielęgniarek i Położnych jako organ samorządu zawodowego zalicza się do podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej, co wynika wprost z art. 4 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej;
- w wyroku NSA z 24 listopada 2016 r. (I OSK 1112/15) wskazano zaś, że "Stosownie do treści art. 42 ust. 1 ustawy o radcach prawnych, w brzmieniu obowiązującym na dzień wydania zaskarżonego wyroku, okręgowy sąd dyscyplinarny jest jednym z organów samorządu zawodowego radców prawnych. Z art. 54 ust. 1 tej ustawy wynika, że sąd ten rozpatruje sprawy dyscyplinarne członków okręgowej izby radców prawnych wniesione przez rzecznika dyscyplinarnego oraz odwołania, o których mowa w art. 66 ust. 2. Podmiot ten w zakresie rozstrzygnięcia o odpowiedzialności dyscyplinarnej członków samorządu zawodowego radców prawnych wykonuje zadania publiczne. Żądane przez skarżącego informacje stanowią dane publiczne, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 4a u.d.i.p. Pozwala to na stwierdzenie, że w niniejszej sprawie z zakresu dostępu do informacji publicznej Okręgowy Sąd Dyscyplinarny Okręgowej Izby Radców Prawnych w [...] posiada zdolność sądową";

- w wyroku NSA z 24 listopada 2016 r. (I OSK 589/15) wskazano zaś, że "z art. 75n ust. 1 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji wynika, że komisja dyscyplinarna doręcza odpis prawomocnego orzeczenia m.in. radzie właściwej izby komorniczej. Rada Izby Komorniczej w [...] w zakresie, w jakim dysponowała odpisami prawomocnych orzeczeń dyscyplinarnych za lata 2012 i 2013, powinna zatem rozpoznać zgłoszony w tej sprawie wniosek o udostępnienie informacji publicznej",
- w wyroku NSA z 24 kwietnia 2015 r. (I OSK 115/15) wskazano zaś, że "w rozpoznawanej sprawie Okręgowa Rada Adwokacka [...] jest jedynym dysponentem dokumentacji związanej z przeprowadzeniem egzaminu adwokackiego z 2014 roku i jest zobowiązana do udostępnienia żądanej przez Fundację informacji publicznej. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjmuje się, że bez znaczenia jest fakt, czy organ, do którego składany jest wniosek o udostępnienie informacji publicznej sam wytworzył informację publiczną, czy jedynie stał się jej posiadaczem. Ważne jest jedynie to, aby organ był w jej posiadaniu. Udostępnieniu podlega bowiem każda informacja będąca informacją publiczną w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej, a zatem zarówno ta wytworzona, jak i niewytworzona przez podmiot zobowiązany, o ile znajduje się ona w jego posiadaniu. Możliwość uzyskania informacji publicznej od innego podmiotu nie stanowi podstawy do odmowy udzielenia informacji przez podmiot posiadający informację publiczną, który zobowiązany jest do jej udzielenia, nawet jeżeli informacja ta nie została przez niego wytworzona".

W związku z tym nie budzi obecnie wątpliwości zdolność sądowa sądów dyscyplinarnych do rozpatrzenia wniosków o udostępnienie orzeczeń dyscyplinarnych. Wynika to z uznawania przez sądy, że właśnie te organy wewnętrzne samorządu zawodowego są w posiadaniu informacji, oraz że stanowią organy samorządu zawodowego w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Stowarzyszenie postuluje o rekomendowanie przez Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji KRRP, że wniosek o udostępnienie informacji publicznej złożony na ogólny adres okręgowej izby radców prawnych, i przekazanych następnie do tego organu wewnętrznego, który jest w posiadaniu żądanych informacji, tak jak przekazanie przez organ wewnętrzny do innego organu wniosku, który nie dotyczy informacji niebędących w jego posiadaniu, co stanowiłoby dobrą praktykę sprzyjającą realizacji konstytucyjnego prawa do informacji.

3. Znaczenie dostępności w internecie informacji, dotyczących funkcjonowania organów samorządu zawodowego radców prawnych

Poniżej przedstawiliśmy orzecznictwo dotyczące spraw, związanych z udostępnianiem informacji publicznej przez samorząd zawodowy radców prawnych, które znalazły wyraz w orzecznictwie sądów administracyjnych oraz w sprawach, które trafiły do systemu poradnictwa, prowadzonym przez Sieć Obywatelską Watchdog Polska¹, co pokazuje znaczenie tych spraw dla osób i organizacji czyniących użytek z prawa do informacji.

Informacja o majątku organów samorządu zawodowego

W orzecznictwie sądowym można znaleźć sprawy dotyczące udostępnienia na wniosek **umów zawartych przez organy samorządu zawodowego z osobą prowadzącą szkolenie aplikantów**. Zagadnieniem tym zajmował się WSA w Warszawie w wyroku z 4 marca 2016 r. (II SAB/Wa 798/15², skarga kasacyjna oddalona na mocy wyroku NSA z 16 marca 2018 r., I OSK 1587/16), jak również NSA w wyroku z 16 stycznia 2018 r. (I OSK 1090/16³). Wyrokiem NSA z 30 czerwca 2016 r. (I OSK 4/16) zakończyła się sprawa dotycząca ujawnienia "kserokopii lub skanu (na podany adres poczty elektronicznej) umowy/umów cywilnoprawnej zawartej w 2014 r. przez samorząd adwokacki z dziekanem Okręgowej Rady Adwokackiej we Wrocławiu adw. A.G., której/których przedmiotem było odpłatne (z majątku samorządu zawodowego) przeprowadzenie zajęć z aplikantami adwokackimi z uwzględnieniem ochrony prywatności co do miejsca zamieszkania, nr dowodu osobistego lub PESEL czy numer konta bankowego wierzyciela. (...)" – NSA w tej sprawie uznał, że "żądana (...) informacja stanowi informację publiczną, a Okręgowa Rada Adwokacka jest podmiotem obowiązany do jej udostępnienia". Analogicznymi sprawami zajmował się NSA w wyrokach z 12 kwietnia 2016 r. (I OSK 3416/15) oraz z 12 kwietnia 2016 r. (I OSK 2986/15), z 12 kwietnia 2016 r. (I OSK 3132/15).

¹ <https://porady.siecobywatelska.pl/>

² W wyroku tym wskazano, że: "Domaganie się zatem przez skarżącą F. dostępu do informacji stanowiących informację publiczną (a do takiej kategorii zakwalifikować należy wskazane we wniosku umowy cywilnoprawne zawarte przez samorząd adwokacki z osobą prowadzącą szkolenie aplikantów) powodowało, że organ dysponujący tą informacją miał obowiązek jej udostępnienia, bądź odmowy udostępnienia, jeżeli - jego zdaniem - stały temu na przeszkodzie przepisy prawa (art. 5 ustawy). Jednak odmowa udostępnienia informacji publicznej musi przybrać formę decyzji (art. 16 ust. 1 ustawy)"

³ W uzasadnieniu wyroku można przeczytać, że "Ponieważ zadaniem samorządu zawodowego adwokatury jest kształcenie aplikantów adwokackich (art. 3 pkt 4 w zw. z art. 1 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze), dlatego działalność adwokatury w tym zakresie stanowi wykonywanie zleconych ustawowo zadań publicznych, a zatem dane dotyczące tego rodzaju działalności są informacją publiczną w świetle art. 1 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 2 u.d.i.p. Trzeba zatem przyjąć, że również treść – będących formami prawnymi realizacji zadań publicznych – umów zawieranych przez organy samorządu adwokackiego z osobami prowadzącymi szkolenie aplikantów adwokackich jest źródłem informacji publicznej, z zastrzeżeniem ograniczenia dostępu ze względu na prywatność osoby fizycznej, które powierzono prowadzenie szkolenia (art. 5 ust. 2 u.d.i.p.)"

Inne sprawy dotyczyły ujawnienia **imiennego wykazu członków prezydium Okręgowej Rady Adwokackiej w Opolu wraz z podaniem kwoty, jaka została wypłacona każdemu członkowi tego organu tytułem diety samorządowej**.

WSA w Olsztynie w wyroku z 2 listopada 2015 r. (II SAB/Op 65/15) uzasadnił, że "wnioskowane informacje (dotyczące, imiennego wykazu członków prezydium ORA oraz pobranych przez nich kwot diet) stanowią w istocie informacje o organach samorządu zawodowego – a dokładniej: o ich organach i osobach sprawujących w nich funkcje oraz o majątku, którym dysponują, w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. d i lit. f w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 2 u.d.i.p. – i jako takie mają status informacji publicznej (tak też np. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 30maja 2014 r., sygn. akt II SAB/Wa 117/14, CBOSA)", NSA oddalił skargę kasacyjną ORA w Opolu w wyroku z 8 grudnia 2017 r. (I OSK 248/16) i dodał, że "Niewątpliwie informacja (...) o majątku samorządu zawodowego, który realizuje zadania publiczne określone w Konstytucji oraz w przepisach ustawy Prawo o adwokaturze, jest informacją publiczną (art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. f i pkt 5 lit. c u.d.i.p.). Przedmiotowe diety wszak stanowią majątek publiczny w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p. – dla którego źródłem finansowania są obowiązkowe składki jej członków, ustalone corocznie w oparciu o art. 40 pkt 3 Prawa o adwokaturze. Jednocześnie zauważyć należy, iż informacja ta wiąże się z funkcjonowaniem i działalnością samorządu zawodowego w ramach zadań publicznych wynikających z powołanych przepisów (zob. wyrok NSA z 12.04.2016 r., I OSK 3415/15)"; analogiczną sprawą zajmował się NSA w wyrokach z 8 grudnia 2017 r. (I OSK 334/16), z 17 listopada 2016 r. (I OSK 513/16), z 17 listopada 2016 r. (I OSK 514/16), także: wyrok NSA z 12 kwietnia 2016 r. (I OSK 3415/15).

Podoba do powyższych sprawa dotyczyła udostępnienia **wykazu adwokatów, którzy otrzymali w listopadzie oraz grudniu 2013 r. jakiegokolwiek środki pieniężne z kasy ORA z tytułu tzw. diet samorządowych oraz kwot, które otrzymali**. NSA w wyroku z 10 lutego 2016 r. (I OSK 2372/14) wskazał, że "żądana (...) informacja, jako wiedza o majątku samorządu zawodowego, który realizuje zadania publiczne określone w przepisach ustawy Prawo o adwokaturze, jest informacją publiczną. Przedmiotowe diety były wypłacane z majątku Okręgowej Rady Adwokackiej [...], dla którego źródłem finansowania są obowiązkowe składki jej członków, ustalone corocznie w oparciu o art. 40 pkt 3 ustawy Prawo o adwokaturze. Jednocześnie zauważyć należy, iż informacja ta wiąże się z funkcjonowaniem i działalnością samorządu zawodowego w ramach zadań publicznych wynikających z powołanych przepisów".

Jawność ocen częściowych z egzaminu zawodowego

Innym zagadnieniem, które pojawiło się w orzecznictwie sądów administracyjnych było **udostępnienie kserokopii (skanów) wszystkich dostatecznych ocen częściowych z egzaminu adwokackiego z zakresu prawa gospodarczego sporządzonych przez właściwych egzaminatorów w związku z przeprowadzonym egzaminem w 2014 r.** Sprawami dotyczącymi tego zagadnienia zajmował się NSA w wyrokach z z 12 kwietnia 2016 r. (I OSK 1599/15), z 12 kwietnia 2016 r. (I OSK 3337/15), z 12 kwietnia 2016 r. (I OSK 1097/15). W uzasadnieniach można przeczytać, że "pisemne uzasadnienia ocen częściowych, o których mowa w art. 78e ust. 3 pr. adw., są dokumentami zawierającymi informację publiczną, podlegającymi udostępnieniu na zasadach i w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej, do których znajduje odpowiednie zastosowanie art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. c u.d.i.p. W konsekwencji ORA kwestionując w rozpoznawanej sprawie taki charakter ww. dokumentów i z tego względu odmawiając Fundacji ich udostępnienia, pozostawał

w beczynności, rozumianej ogólnie jako niezafatwienie sprawy w terminie przewidzianym dla danej kategorii spraw".

Jawność działania organu samorządu zawodowego

Kolejne sprawy dotyczyły **udostępnienia protokołów i zapisów audio posiedzeń okręgowej rady i okręgowej izby pielęgniarek**. W wyroku WSA w Łodzi z 27 listopada 2015 r. (II SAB/Łd 181/15) wskazano, że "za bezsporne uznać trzeba, że informacja o jaką wystąpiła strona skarżąca - w postaci protokołów i zapisów audio posiedzeń okręgowej rady i okręgowej izby pielęgniarek i położnych jest informacją publiczną, podlegającą udostępnieniu w trybie u.d.i.p. Zgodnie bowiem z art. 29 ustawy o samorządzie pielęgniarek i położnych, najwyższym organem izby jest okręgowy zjazd, do którego kompetencji należy m.in. ustalanie zasad gospodarki finansowej izby oraz uchwalanie rocznego budżetu, rozpatrywanie i zatwierdzanie rocznych i kadencyjnych sprawozdań z działalności okręgowej rady, [...] komisji rewizyjnej, okręgowego sądu i okręgowego rzecznika, ustalenie liczby członków oraz szczegółową organizację, zasady i tryb działania organów izby, podejmowanie uchwał w sprawach istotnych dla zawodów pielęgniarstwa i położnej (art. 30 ustawy). Okręgowa rada natomiast kieruje działalnością [...] izby i wykonuje zadania samorządu na obszarze działania izby (art. 31 ustawy). Oznacza to, że protokoły i zapisy audio z obrad tych gremiów pozostają w zakresie zadań o charakterze publicznym, związanych z funkcjonowaniem samorządu zawodowego. Tym samym ich treść stanowi informację publiczną, która mieści się w zakresie informacji, o której mowa w art. 6 ust. 3 u.d.i.p. i art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, dotyczy bowiem zasad funkcjonowania organów samorządów zawodowych". Skarga kasacyjna od tego wyroku została oddalona przez NSA w wyroku z 10 stycznia 2018 r. Podobnym zagadnieniem zajmował się WSA w Warszawie w wyrokach z 12 lipca 2011 r. (II SAB/Wa 142/11) oraz w wyroku z 12 lipca 2011 r. (II SAB/Wa 142/11). Skarga kasacyjna od ostatniego z wyroków została oddalona na mocy wyroku NSA z 20 grudnia 2011 r. (I OSK 2026/11).

Odmienne stanowisko wobec udostępnienia nagrań zajął NSA w wyroku z 17 maja 2012 r. (I OSK 356/12): "żądanie udostępnienia nagrań z przebiegu posiedzenia organu władzy publicznej powinno zostać uwzględnione tylko w okolicznościach wskazanych w u.d.i.p. Ustawa ta dwukrotnie wskazuje na możliwość udostępnienia informacji publicznej w drodze udostępnienia materiałów audiowizualnych i teleinformatycznych, dokumentujących posiedzenia organów kolegialnych. Dotyczy to postanowień zawartych w art. 7 ust. 1 pkt 3 oraz art. 19 ustawy. (...) nie można przyjąć, że informacja dotycząca obrad Krajowego Zjazdu Rzeczników Patentowych powinna być udostępniona na wskazanym przez wnioskodawcę nośniku z uwagi na fakt, że odnosi się ona do działania organu samorządu zawodowego, a więc podmiotu zobligowanego do udostępniania informacji publicznej. Podmiot ten nie został bowiem zobowiązany do udostępniania materiałów audiowizualnych i teleinformatycznych na gruncie u.d.i.p.". Podobne stanowisko zajął NSA w wyrokach z 14 grudnia 2012 r. (I OSK 2164/12) oraz z 28 lutego 2013 r. (I OSK 2784/12).

Inne sprawy dotyczyły zaś udostępnienia **daty i miejsca posiedzeń organu samorządu zawodowego**. W wyrokach NSA z 25 listopada 2016 r. (I OSK 385/16), z 25 listopada 2016 r. (I OSK 472/16) wskazano, że: "nie ulega wątpliwości, że daty i miejsca posiedzeń Okręgowego Sądu Pielęgniarek i Położnych stanowią informację publiczną, gdyż dotyczą bezpośrednio jego funkcjonowania i realizowania zadań publicznych" oraz że "Nie można zgodzić się z argumentacją przedstawioną w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, ograniczającą się zasadniczo do stwierdzenia, że terminarz posiedzeń organu samorządu zawodowego nie jest dokumentem urzędowym

w rozumieniu art. 6 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, ma charakter jedynie pomocniczy i nie dowodzi, że umieszczone w nim wydarzenia rzeczywiście się odbyły. Należy bowiem zauważyć, że wnioskodawca w niniejszej sprawie domagał się udostępnienia danych na temat dat i miejsc posiedzeń Okręgowego Sądu Pielęgniarek i Położnych, nie zaś dokumentu będącego nośnikiem żądanych informacji. Stąd też rozważania Sądu I instancji, dotyczące charakteru prawnego terminarza posiedzeń organu, odbiegają od przedmiotu złożonego wniosku. Dla jego prawidłowej realizacji nie było bowiem konieczne udostępnianie jakiegokolwiek dokumentu z zasobów organu, a jedynie udzielenie krótkiej informacji w formie elektronicznej lub pisemnej, tak jak to uczynił organ, działając w trybie autokontroli po wniesieniu skargi na bezczynność"

Stowarzyszenie postuluje rekomendację przez Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji, żeby okręgowe izby radców prawnych zamieściły na stronie BIP informację o wykładowcach, prowadzących zajęcia dla aplikantów, wraz ze skanem zawartej umowy. Dobrą praktyką będzie też udostępnianie informacji o dacie posiedzenia organów izby, które mogą być ważne dla osób, których sprawy mają być podczas nich rozpoznane. Rekomendujemy nadto udostępnianie w BIP imiennego wykazu członków rad okręgowych izb radców prawnych wraz z podaniem kwoty, jaka została wypłacona każdemu członkowi tego organu tytułem tzw. diety samorządowej. Postulujemy także rekomendowanie organom samorządu zawodowego radców prawnych udostępnianie w BIP protokołów posiedzeń tychże organów.

4. Zagadnienia dotyczące udostępniania informacji na wniosek

Zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej informacja publiczna, która nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej lub centralnym repozytorium, udostępniana jest na wniosek. W przepisach UDIP nie ustanowiono zaś wymogów, jakie powinien spełniać wniosek o udostępnienie informacji publicznej. Jedynie z art. 14 ust. 1 UDIP wynika pośrednio, że to wnioskodawca powinien określić sposób i formę udostępnienia żądanej informacji publicznej.

Wniosek o udostępnienie informacji publicznej powinien zawierać więc trzy elementy: treść (zakres), określenie formy (jak) oraz sposobu udostępnienia informacji publicznej (gdzie). Przy czym wniosek skierować można do podmiotu zobowiązanego również zwykłą drogą elektroniczną, co wyklucza żądanie od wnioskodawcy ujawniania jego danych (imię nazwisko, adres, PESEL), jak również złożenia własnoręcznego (bezpiecznego) podpisu⁴.

W orzecnictwie sądów administracyjnych wielokrotnie podkreślano, że procedurę wnioskową w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej cechuje minimum wymogów formalnych, bowiem założeniem ustawodawcy było stworzenie postępowania odformalizowanego i uproszczonego⁵. Tak przyjęte stanowisko uzasadniane jest przede wszystkim faktem, że do

⁴ Zob. przykładowo wyrok NSA z 30 listopada 2012 r. (I OSK 1991/12).

⁵ Zob. przykładowo wyrok WSA z 26 lutego 2015 r. (II SAB/GI 2/15).

postępowania w trybie dostępu do informacji publicznej nie stosuje się przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego (z wyłączeniem formalnej odmowy udostępnienia informacji publicznej, stosownie do art. 16 ust. 1 UDIP). Oznacza to, że wniosku o udostępnienie informacji publicznej nie można potraktować jako podania w rozumieniu przepisów KPA. Dalej zwraca się uwagę na zakaz żądania od wnioskodawcy wykazywania interesu faktycznego i prawnego przy uzyskiwaniu informacji publicznej (art. 2 ust. 2 UDIP).

Mimo powyższego, obecnie zauważyć można praktykę stosowaną przez podmioty zobowiązane – w tym organy samorządów zawodowych – uzależniania realizacji wniosku od wskazania danych wnioskodawcy i/lub złożenia podpisu pod treścią żądania.

Za przykład może posłużyć sprawa, która trafiła do systemu poradnictwa Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska. Dziekan Okręgowej Rady Adwokackiej w Szczecinie poinformował wnioskodawcę, że w przypadku braku danych osoby, która prosi o informację, nie będzie udzielał odpowiedzi. Po interwencji Stowarzyszenia i jednoznacznym wyjaśnieniu, że tożsamość osoby wnioskującej nie może mieć znaczenia w przypadku rozpoznawania wniosków o udostępnienie informacji publicznej, organ udostępnił informację, jednakże jednocześnie wskazał: *Nie podzielam poglądów Państwa tylko w zakresie odpowiadania na anonimowe pisma dlatego, iż wszelkie rozważania w tym zakresie kończą się na zdrowym rozsądku. Gdybym miał odpowiadać na anonimowe pisma, to zamiast wykonywać – niemalże społecznie – swoją funkcję, zmuszony byłbym zatrudnić wielu dodatkowych pracowników celem odpowiadania na e-maile, które w większości są spamem*⁶. Problemu nie zauważyła także Okręgowa Rada Adwokacka, uznając naszą skargę za bezzasadną.

Odmowa realizacji wniosku jedynie ze względu na brak wskazania danych wnioskodawcy nie dość, że nie wynika z przesłanek wyrażonych na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej, to w sposób oczywisty rodzi ryzyko rezygnacji niektórych wnioskodawców ze skorzystania z przysługującego im prawa. Potwierdzenie takiej praktyki doprowadzi więc ostatecznie do nieuzasadnionego ograniczenia prawa dostępu do informacji publicznej.

Jeżeli chodzi natomiast o konieczność składania podpisu pod wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej, to ponownie wymóg taki nie może znaleźć uzasadnienia na etapie samego jego skierowania do podmiotu zobowiązanego. Skoro postępowanie w trybie UDIP nie stanowi – co do zasady - postępowania administracyjnego, to żaden przepis nie stoi na przeszkodzie złożeniu wniosku za pośrednictwem zwykłej wiadomości e-mail. Organ nie ma zatem podstaw do żądania uzupełnienia braków formalnych, a następnie pozostawienia wniosku bez rozpoznania⁷. Uzależnienie realizacji wniosku od uzyskania podpisu wnioskodawcy nie tylko stanowi działanie nieuzasadnione, ale również prowadzi do faktycznego przedłużania całości postępowania o udostępnienie informacji publicznej.

Należy zatem postulować o zgodne z obowiązującym prawem realizowanie wniosków o udostępnienie informacji publicznej niezależnie od uzyskania informacji o personaliach wnioskodawców oraz niezależnie od środków, za pośrednictwem których są one składane.

⁶<https://siecobywatelska.pl/dlaczego-dziekan-okregowej-rady-adwokackiej-w-szczecinie-nie-chce-odpowiadac-na-anonimowe-wnioski/>

⁷Wyrok WSA w Gliwicach z 26 kwietnia 2016 r. (IV SAB/GI 26/16).

Pomimo, że przez lata przed sądami administracyjnymi merytoryczne zakończenie znajdowały sprawy ze skarg na decyzje, które zostały wydane po rozpatrzeniu niepodpisanego wniosku o udostępnienie informacji publicznej, z orzeczeń wydanych w ostatnim czasie przez sądy administracyjne, w tym przez NSA, wyłania się jednolita linia orzecznicza, wskazująca na potrzebę podpisania przez wnioskodawcę wniosku w sytuacji, gdy w sprawie ma zostać wydana decyzja administracyjna (np. wyrok NSA z 10 stycznia 2018 r., I OSK 758/16, wyroku WSA w Warszawie z 11 stycznia 2018 r., II SA/Wa 1631/17, wyroku WSA w Gliwicach z 2 marca 2017 r., IV SA/GI 450/16). W praktyce oznacza to, że w przypadku otrzymania niepodpisanego (własnoręcznie lub elektronicznie) wniosku o udostępnienie informacji publicznej, adresat wniosku powinien wezwać do usunięcia braku formalnego poprzez podpisanie skierowanego wniosku.

Stowarzyszenie postuluje zawarcie w opracowaniu, przygotowywanym przez Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji rekomendacji rozpatrywania niepodpisanych i anonimowych wniosków o udostępnienie informacji publicznej. Wezwanie do ujawnienia się wnioskodawcy i podpisania wniosku o udostępnienie informacji publicznej jest uzasadnione, w świetle najnowszego orzecznictwa sądów administracyjnych, jeżeli wówczas, gdy adresat wniosku zamierza wydać decyzję o odmowie udostępnienia informacji publicznej.

Szymon Osowski, Bartosz Wilk

– członkowie zarządu, zgodnie z zasadami reprezentacji