



Bartosz Wilk  
dr  
Uniwersytet Warszawski  
e-mail: b.wilk@wpia.uw.edu.pl  
ORCID: 0000-0002-8073-9061



## Odpowiedzialność dyscyplinarna za reprezentowanie klienta nadużywającego prawa – rozważania na tle sprawy dyscyplinarnej wobec radcy prawnego o sygn. OSD/KR 38/17

### Streszczenie

Przedmiotem niniejszego opracowania jest rozważenie, czy i w jakich okolicznościach reprezentowanie klienta nadużywającego prawa może stać się podstawą odpowiedzialności dyscyplinarnej. Zarówno powodem, jak i szerszym tłem rozpatrywanego zagadnienia stało się orzeczenie dyscyplinarne, w którym uznano radcę prawnego za winnego tego, że występował jako pełnomocnik przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi na terenie całej Polski w 241 sprawach, zainicjowanych skargami na bezczynność organów w udzieleniu informacji publicznej. W pierwszej kolejności przeprowadzono badanie empiryczne, polegające na analizie dokumentów, wchodzących w skład akt sprawy dyscyplinarnej, które zostały udostępnione na potrzeby prowadzonych badań naukowych. W drugiej kolejności w artykule przedstawiono rozważania prawne na temat podstaw odpowiedzialności, uwieńczone oceną analizowanego rozstrzygnięcia.

**Słowa kluczowe:** nadużycie prawa, dostęp do informacji publicznej, radca prawny, odpowiedzialność dyscyplinarna

## Wprowadzenie

Okręgowy Sąd Dyscyplinarny Okręgowej Izby Radców Prawnych w Krakowie (dalej: OSD OIRP) uznał jednego z radców prawnych za winnego tego, że występował jako pełnomocnik przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi na terenie całej Polski w 241 skargach na bezczynność organów w udzieleniu informacji publicznej, mając wiedzę o nadużywaniu przez klienta prawa do składania wniosków o udzielenie informacji w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej<sup>1</sup> i ponadto pobierał również z tego tytułu wynagrodzenie. W ocenie sądu dyscyplinarnego radca prawny naruszył obowiązek prawidłowego wykonywania czynności zawodowych i zachowania zgodnego z zasadami etyki zawodowej, godnością zawodu i dobrymi obyczajami.

Jedną z podstawowych zasad deontologii zawodowej jest godność zawodu, z którą wiąże się zaufanie do zawodu<sup>2</sup>. Celem postępowania dyscyplinarnego nie jest tylko ukaranie nierzetelnego przedstawiciela zawodu zaufania publicznego czy też zaspokojenie oczekiwań pokrzywdzonego klienta, lecz także sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony<sup>3</sup>.

Kwalifikowanie określonych działań za nadużycie prawa, co do zasady, ma miejsce wówczas, gdy określone działanie (np. inicjowanie postępowań sądowych) jest zasadne, a nawet może zakończyć się pozytywnym rozstrzygnięciem. Biorąc jednak pod uwagę szerszy kontekst sprawy oraz cel, do realizacji którego ma służyć określona instytucja prawna, jest kwalifikowane nagannie, jako działanie niezasługujące na ochronę prawną. Kwalifikowanie określonych działań jako nadużycie prawa uelastycznia system prawny, który może reagować na naganne postrzegane działania, które *de lege lata* są akceptowalne<sup>4</sup>.

W niniejszym tekście zostanie omówiona sprawa dyscyplinarna o sygn. OSD/KR 38/17, prowadzona przez OSD OIRP w Krakowie. Podstawą analizy są akta dyscyplinarne, udostępnione autorowi na potrzeby przeprowadzonych badań naukowych<sup>5</sup>. Choć sprawa ta dotyczy odpowiedzialności radcy prawnego, to wnioski

1 Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 902), dalej: UDIP.

2 P. Skuczynski, w: H. Izdebski, P. Skuczynski (red.), *Etyka zawodów prawniczych. Etyka prawnicza*, Warszawa 2006, s. 96.

3 Ł. Bojarski, w: H. Izdebski, P. Skuczynski (red.), *Etyka zawodów prawniczych...*, s. 237.

4 Zob. A. Stępkowski, *Nadużycie prawa a rozwój prawa*, w: H. Izdebski, A. Stępkowski (red.), *Nadużycie prawa*, Warszawa 2003, s. 49–50.

5 W tekście przytoczono treść pism, znajdujących się w aktach sprawy – bez oznaczania konkretnych dokumentów.

płynące z jej analizy można odnieść do innych przedstawicieli zawodów zaufania publicznego, zwłaszcza zawodów prawniczych. Celem tekstu jest rozważenie, czy i w jakich okolicznościach reprezentowanie klienta nadużywającego prawa może spotkać się podstawą odpowiedzialności dyscyplinarnej.

### **Analiza stanu faktycznego sprawy dyscyplinarnej o sygn. OSD/KR 38/176**

W 2017 roku dyrektor jednej ze szkół skierował do rzecznika dyscyplinarnego skargę na postępowanie radcy prawnego, w której zarzucono, że radca prawny naruszył „podstawowe wartości i zasady wykonywania zawodu radcy prawnego”, określone w art. 6, art. 7 ust. 2 i ust. 3 oraz art. 2 Kodeksu Etyki Radcy Prawnego<sup>7</sup>, „poprzez sprzeniewierzenie się zakazowi czynienia ze swego prawa użytku, który by był sprzeczny ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem tego prawa”.

W uzasadnieniu skargi można przeczytać o tym, że dyrektor otrzymał skargę na bezczynność, którą wniesiono z powodu niezrealizowania wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Sama skarga na bezczynność była krótka. Liczyła dwie strony i zawierała jedynie kilkudzaniowe uzasadnienie. Do skargi dołączono wydruk wniosku – wiadomość e-mail zatytułowaną „zapytanie”. We wniosku tym wyjaśniono, że jest to „zapytanie” do dyrekcji szkoły, a dalej wskazano, że wnioskodawca, w związku z art. 61 Konstytucji RP, „ma pytanie dot. informacji publicznej”. Wnioskodawca „poprosił o odpowiedź” na wymienione pytania, których było szesnaście i dotyczyły rozmaitych kwestii, takich jak:

- informacje o wydatkach na utrzymanie szkoły (opłaty za media, koszt utrzymania budynku szkoły, koszt zakupu wyposażenia pomieszczeń szkolnych, koszt dokształcania nauczycieli, koszt zakupu pomocy naukowych, koszt zakupu książek do biblioteki),
- informacje o liczbie przetargów, zorganizowanych przez szkołę,
- ogólna liczba uczniów wszystkich klas,
- informacje o tym, czy szkoła przekazała darowizny na Wielką Orkiestrę Świątecznej Pomocy,

---

6 Analizowana sprawa dyscyplinarna została także opisana w: B. Wilk, D. Sześciło, *Nadużywanie prawa do informacji publicznej w orzecznictwie sądów administracyjnych*, Warszawa 2022, s. 119–123.

7 Kodeks Etyki Radcy Prawnego, stanowiący załącznik do uchwały nr 3/2014 Nadzwyczajnego Krajowego Zjazdu Radców Prawnych z dnia 22 listopada 2014 r. w sprawie Kodeksu Etyki Radcy Prawnego (dalej: KERP).

- informacje o działalności administracyjnej szkoły (wykaz postępowań sądowych, w których uczestniczyła szkoła, ze wskazaniem zapadłego rozstrzygnięcia),
- informacje o sprawach pracowniczych (wysokość nagród i premii przyznanych pracownikom, liczbę podróży zagranicznych, imiona i nazwiska wszystkich pracowników pedagogicznych zatrudnionych w szkole, z podaniem wykształcenia, kierunku ukończonych studiów oraz daty zatrudnienia na obecnym stanowisku; imiona i nazwiska wszystkich pracowników pedagogicznych z podaniem miesięcznego wynagrodzenia brutto).

Dyrektor w swojej skardze do rzecznika dyscyplinarnego wskazał na wiele okoliczności przemawiających za tym, że „celem działania skarżącej nie jest uzyskanie informacji publicznej, a działanie pełnomocnika wykracza poza zakres ochrony prawa do jej uzyskania”. Zarzucono wręcz, że działanie radcy prawnego polega na „doprowadzeniu do nieuzyskania takiej informacji” i „wyłudzenie w ten sposób m.in. kosztów zastępstwa procesowego poprzez doprowadzenie podstępem do bezczynności organu”.

Pierwszym z argumentów dyrektora była okoliczność, że wniosek o udostępnienie informacji publicznej złożono przy wykorzystaniu szwedzkiej domeny (z końcówką .se). To wraz z nazwą użytkownika – adresata wiadomości e-mail („Eg goo”) miało sprawić, że taki e-mail zostanie uznany przez system poczty elektronicznej za spam, a to w praktyce sprawi, że adresat wniosku nie odczyta tej wiadomości.

Po drugie, w ocenie dyrektora szkoły, żądane informacje nie są potrzebne do cze-  
gokolwiek skarżącej (wnioskodawczyni). Z wniosku o przyznanie prawa pomocy (zwolnienia z kosztów sądowych) wynikało bowiem, że wnioskodawczyni jest osobą samotnie wychowującą dzieci i utrzymuje się z zabezpieczenia alimentacyjnego. Dyrektor szkoły zauważył wprawdzie, że od osoby czyniącej użytek z prawa do informacji publicznej, w świetle art. 2 ust. 1 UDIP, nie można żądać wykazania interesu prawnego ani faktycznego, jednakże w ocenie dyrektora tak wniosek, jak i skarga mają jedynie na celu zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego, bo „w żadnej mierze nie chodzi o uzyskanie informacji”.

Dyrektor szkoły zauważył także, że miejsce zamieszkania mocodawczyni i siedzibę kancelarii pełnomocnika dzieli kilkadziesiąt kilometrów, choć w sąsiedztwie znajduje się kilkadziesiąt innych kancelarii. To zaś „może wskazywać na działanie tych osób wspólnie i w porozumieniu, w celu obejścia prawa i doprowadzenie do zasądzenia kosztów zastępstwa procesowego”.

Skargą zajął się Rzecznik Dyscyplinarny OIRP w Krakowie, który wezwał radcę prawnego do ustosunkowania się do treści skargi. Ten zaś uznał ją za całkowicie bezzasadną. Zapewnił, że mocodawczyni wnioski o udostępnienie informacji

publicznej wysyłała samodzielnie, przez co nie miał wpływu na to, z jakiego adresu wysyła wnioski („Nie jestem osobą kompetentną do rozstrzygania o domenach internetowych i niechcianych wiadomościach, gdyż leży to poza zakresem moich kompetencji” – dodał). Motywy działania mocodawczyni nie były znane radcy prawnemu, jednakże – jak zauważył – nie mają one w sprawie żadnego znaczenia. Wybór kancelarii mógł być podyktowany, w uznaniu radcy prawnego, przekonaniem mocodawczyni o lepszym poprowadzeniu sprawy przez kancelarię znajdującą się w większym mieście.

Dalej radca prawny zapewnił, że nie sprzeniewierzył się zakazowi czynienia ze swojego prawa użytku w sposób sprzeczny ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem tego prawa, gdyż występował jako pełnomocnik strony, zatem nie korzystał z przysługujących mu praw. Zdaniem pełnomocnika, zwrotu kosztów zastępstwa procesowego nie można traktować w kategoriach osobistych korzyści materialnych.

Pismo zakończył ogólnym stwierdzeniem, że organy administracji publicznej, w tym szkoły, nie mogą zapominać, jak ważne w demokracji jest prawo do informacji, „które pozwala sprawdzić jak władze lokalne gospodarują publicznymi środkami, na jakie cele je wydatkują, czy efektywnie wywiązują się ze swoich działań”. Dodał, że prawo do informacji jest prawem człowieka, a jego mocodawczyni „reprezentując postawę obywatela, taką jaka powinna występować w prawdziwym społeczeństwie obywatelskim”, czyniła tylko użytek z przysługującego jej prawa.

Zastępca Rzecznika Dyscyplinarnego OIRP w Krakowie, po tym jak poznał stanowisko radcy prawnego, zwrócił się do wszystkich sądów administracyjnych z prośbą o udzielenie informacji o liczbie spraw sądowoadministracyjnych, w których jako pełnomocnik strony skarżącej występuje lub występował wskazany radca prawny, zaś w których przedmiotem skargi była lub jest bezczynność w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej.

Zgodnie z informacjami, przesłanymi w sprawie przez sądy administracyjne, radca prawny był pełnomocnikiem w 241 sprawach. W aktach sprawy znajdowało się 74 sygnatur spraw, które wskazały sądy administracyjne (niektóre z sądów informowały bowiem tylko o liczbie spraw prowadzonych przez pełnomocnika, ale już nie o poszczególnych sygnaturach). Jedno orzeczenie nie znajduje się w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych<sup>8</sup>, więc analizie można było poddać 73 z nich.

Analiza rozstrzygnięć wydanych we wskazanych sprawach wykazuje, że w żadnej z tych spraw nie zapadł wyrok – ani oddalający skargę, ani ją uwzględniający. W dwóch sprawach pomimo umorzenia postępowań sądowych zasądzono zwroty

---

<sup>8</sup> <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query> (dostęp 30.05.2022).

kosztów postępowania<sup>9</sup>. Z powodu nieuiszczenia wpisu sądowego odrzucono 43 skargi (m.in. w związku z brakiem uwzględnienia wniosku o przyznanie prawa pomocy, a następnie z powodu nieuiszczenia wpisu sądowego). Z powodu nieuzupełnienia braku formalnego w postaci podpisu pod skargą oraz przesłania pełnomocnictwa lub jego odpisu odrzucono 9 skarg. W 21 sprawach umorzono postępowanie z powodu cofnięcia skargi.

Następnie zastępca Rzecznika Dyscyplinarnego OIRP w Krakowie postanowił o wszczęciu postępowania dyscyplinarnego. Do uzasadnienia postanowienia, w którym przedstawiono linię obrony radcy prawnego, odniósł się dyrektor szkoły, który wykazał nową okoliczność sprawy. Mianowicie wbrew oświadczeniu zawartemu we wniosku o przyznanie prawa pomocy skarżąca posiada udziały w spółkach handlowych i, co więcej, niektóre z nich prowadzi wspólnie z radcą prawnym, reprezentującym ją w sprawach udostępnienia informacji publicznej. Poza tym większość ze spółek handlowych ma siedzibę pod tym samym adresem, który stanowi siedzibę kancelarii radcy prawnego.

Ostatecznie radcy prawnemu przedstawiono zarzuty naruszenia norm etyki zawodowej, podobne do tych wskazanych w postanowieniu o wszczęciu postępowania dyscyplinarnego. W uzasadnieniu postanowienia podkreślono, że „takie działania są sprzeczne z prawem, zasadami etyki zawodowej oraz dobrymi obyczajami”. Rzecznik Dyscyplinarny uznał, że działania pełnomocnika, który współdziałał w wielu „tego typu sprawach” ze swoją mocodawczynią, potwierdzają obawy o możliwe doprowadzenie do podważenia zaufania do zawodu radcy prawnego. Konkretnie, działanie to wywołało negatywną percepcję zawodu radcy prawnego w przypadku dyrektora szkoły, a nadto „wysoce prawdopodobnym jest, że analogiczny skutek wystąpił również w przypadku osób zatrudnionych w sądach administracyjnych”.

Dalej rzecznik podkreślił, że

mechanizm licznego kreowania spraw o beczynność narusza powagę sądów administracyjnych. Muszą one bowiem angażować się w rozpoznawanie spraw, które nie zawierają żadnego racjonalnego elementu wskazującego na zagrożenie sfery prawnej podmiotu skarżącego. Spraw, które nie zaistniałyby, gdyby nie perspektywa uzyskania wymiernych korzyści finansowych. Radca prawny nie powinien wspierać tego typu sytuacji i dążeń – chyba że jest w stanie wykazać dlaczego w tak wielu postępowaniach tego samego rodzaju zastępował tę samą osobę.

---

<sup>9</sup> Postanowienie WSA w Krakowie z dnia 10 kwietnia 2017 r. (II SAB/Kr 58/17), postanowienie WSA w Białymstoku z dnia 29 marca 2017 r. (II SAB/Bk 15/17).

Podczas przesłuchania obwiniony radca prawny przyznał się do popełnienia zarzucanych mu czynów. Wskazał, że wszystkie skargi, o których mowa w postanowieniu o przedstawieniu zarzutów, złożył w imieniu tej samej mocodawczynie. Dodał ponadto, że bardzo żałuje popełnionych czynów, „powinien był bardziej starannie decydować o podejmowanych czynnościach zawodowych” oraz oświadczył, że jest gotów przeprosić każdy podmiot dotknięty powyższymi działaniami i że podobne zachowanie nie będzie miało już miejsca.

W konsekwencji skierowano wniosek o ukaranie do OSD OIRP w Krakowie. W ocenie zastępcy Rzecznika Dyscyplinarnego, opisane czyny radcy prawnego powinny być ukarane, gdyż:

- a) stały w opozycji do prawa, zasad etyki zawodowej oraz dobrych obyczajów (art. 64 ust. 1 ustawy o radcach prawnych<sup>10</sup> w zw. z art. 11 ust. 2 KERP) – niedozwolone jest sztuczne kreowanie spraw sąduoadministracyjnych w celu czerpania nienależnych korzyści ekonomicznych, choć formalnie taka aktywność jest dozwolona, to jednak w sensie materialnym jest to wyraz nadużycia prawa; oczekiwanie od podmiotu objętego obowiązkiem informacyjnych danych, których potrzeby uzyskania nie sposób uzasadnić, godzi nadto w dobre obyczaje;
- b) podważyły godność zawodu radcy prawnego (art. 64 ust. 1 URP w zw. z art. 11 ust. 2 KERP) – wartości przynależne profesji radcy prawnego (np. powaga i szacunek) zostały co najmniej podane w wątpliwość, jeśli nie zanegowane takim postępowaniem;
- c) nie licowały z powagą sądów administracyjnych (art. 64 ust. 1 URP w zw. z art. 48 KERP) – nie należy wykorzystywać drogi sąduoadministracyjnej do celów sprzecznych z ustrojowymi zadaniami sądownictwa; celowe wywoływanie spraw, a następnie kierowanie ich do rozpoznania przez te sądy nie ma nic wspólnego z kontrolą legalności działań administracji publicznej;
- d) były motywowane przede wszystkim (o ile nie wyłącznie) dążeniem do uzyskania korzyści finansowych (art. 64 ust. 1 URP w zw. z art. 7 ust. 2 KERP) – takie podejście nie uwzględnia dobra społecznego, gdyż kosztem środków publicznych (ich uszczuplenia) zmierza się do nieuzasadnionego żadnymi obiektywnymi kryteriami – zaspokojenia własnych interesów majątkowych.

OSD OIRP w Krakowie uznał radcę prawnego za winnego tego, że

od 2015 r. do lutego 2017 r. występował jako pełnomocnik (...) przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi na terenie całej Polski w 241 skargach na bezczynność organów w udzieleniu informacji publicznej, mając wiedzę o nadużywaniu przez (...)

---

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz.U. z 2022 r., poz. 1166), dalej: URP.

prawa do składania wniosków o udzielenie informacji w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej i ponadto pobierał również z tego tytułu wynagrodzenie przez co w w/w sprawach naruszył obowiązek prawidłowego wykonywania czynności zawodowych i zachowania zgodnego z zasadami etyki zawodowej, godnością zawodu i dobrymi obyczajami tj. przewinienia dyscyplinarnego określonego w art. 64 ust. 1 ustawy (...) o radcach prawnych (...) w związku z art. 6 i art. 7 ust. 2, art. 11 ust. 2 i art. 48 Kodeksu Etyki Radcy Prawnego (...) i za to (...) wymierza obwinionemu karę pieniężną w wysokości 5000,00 zł oraz zakaz wykonywania patronatu na okres 2 lat.

Ponadto zasądzano od ukaranego zryczałtowane koszty postępowania dyscyplinarnego w wysokości 2000,00 zł.

W uzasadnieniu wydanego rozstrzygnięcia sąd dyscyplinarny podzielił stanowisko zastępcy Rzecznika Dyscyplinarnego co do tego, że działanie radcy prawnego stanowiło o dokonaniu wskazanych deliktów dyscyplinarnych, co uzasadniono tym, iż:

- „sztuczne kreowanie spraw sądowych w celu czerpania korzyści finansowych (a nawet i bez tego celu) stanowi nadużycie prawa, godziło w dobre obyczaje i działa się za pełną wiedzą i świadomością obwinionego,
- podważało godność zawodu radcy prawnego, a tym samym godziło w opinię całego środowiska radców prawnych,
- naruszało powagę sądów administracyjnych poprzez wykorzystywanie ich do celów sprzecznych z ich zadaniami, przede wszystkim kontroli legalności działań administracji,
- podważało zasadę niezależności i autonomiczności działania radcy prawnego dla uzyskania osobistych korzyści finansowych”.

Wymierzając karę pieniężną, OSD OIRP w Krakowie wziął pod uwagę finansowy cel obwinionego w ocenianej sprawie (obwiniony uczynił sobie z tego rodzaju spraw „źródło dochodu”) oraz wielość tego rodzaju działań, a zarazem jako okoliczność łagodzącą uwzględniono stosunkowo młody wiek i staż radcowski obwinionego, dotychczasową niekaralność dyscyplinarną, a także skruchę i żal za popełnione czyny.

## **Analiza podstaw odpowiedzialności dyscyplinarnej w badanej sprawie**

### **Specyfiki zawodów zaufania publicznego**

trzeba poszukiwać nie w celu, w jakim się je wykonuje (bowiem zasadniczo będzie to cel gospodarczy), lecz w wartościach, którymi należy się kierować przy wykonywaniu



tych zawodów, a zatem w szczególnym etosie osób wykonujących poszczególne wolne zawody<sup>11</sup>.

W kontekście analizowanej sprawy warto wskazać, że art. 64 ust. 1 URP<sup>12</sup> nie może być samoistną podstawą odpowiedzialności dyscyplinarnej, gdyż ma on charakter blankietowy, co wynika z orzecznictwa Sądu Najwyższego<sup>13</sup>. Trybunał Konstytucyjny wskazał<sup>14</sup>, że postępowanie dyscyplinarne jest odmienne od karnego, gdyż wiąże się ze szczególnym rodzajem czynów, będących podstawą deliktów dyscyplinarnych, i akcentuje, że nie można wobec nich stworzyć zamkniętego katalogu zachowań niezgodnych z należytyym wykonywaniem zawodu czy też narażeniem na szwank godności zawodu. W tym kontekście zbiór zasad etycznych stanowi nie tyle przejaw sprecyzowania tych reguł, ile wyraz uznania przez korporację zawodową, jakie działania nie są akceptowane. W związku z tym kluczowa jest rola korporacyjnych organów orzekających. Choć kodeks deontologii zawodowej „ma ważną rolę w obiektywizacji (odkrywaniu) istniejących reguł”, to „ostatecznie sąd (zarówno samorządowy, jak i Sąd Najwyższy) określa istnienie i brzmienie zasady (zasad), z punktu widzenia których konkretny przypadek jest rozpatrywany”<sup>15</sup>. Dlatego też w KERP w niektórych przypadkach, gdzie celowa była regulacja szczegółowa, została uczyniona w stosownych regulacjach, jednakże w pozostałej części KERP posłużono się zwrotami niedookreślonymi i pojęciami o charakterze ogólnym<sup>16</sup>.

Z tego względu należy przeanalizować podstawy odpowiedzialności dyscyplinarnej radcy prawnego, wskazane w wydanym rozstrzygnięciu. Pierwszą z nich stanowił art. 64 ust. 1 URP w zw. z art. 11 ust. 2 KERP<sup>17</sup>. W uzasadnieniu wyroku wskazano bowiem, że pierwszy z przepisów został naruszony dlatego, że popełnione czyny stały w opozycji do prawa, zasad etyki zawodowej oraz dobrych obyczajów, a drugi, że „podważyły godność zawodu radcy prawnego”, gdyż „wartości

11 H. Izdebski, w: H. Izdebski, P. Skuczyński (red.), *Etyka zawodów prawniczych...*, s. 48.

12 Zgodnie z tym przepisem „Radcowie prawni i aplikanci radcowscy podlegają odpowiedzialności dyscyplinarnej za postępowanie sprzeczne z prawem, zasadami etyki lub godnością zawodu bądź za naruszenie swych obowiązków zawodowych”.

13 T. Niedziński, w: T. Scheffler (red.), *Ustawa o radcach prawnych. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 784. Zob. też: wyrok SN z dnia 6 listopada 2014 r. (SDI 32/14) oraz wyrok SN z dnia 17 listopada 2015 r. (SDI 11/15) – wskazane przez komentatora.

14 Wyrok TK z dnia 27 lutego 2001 r. (K 22/00), LEX nr 46860.

15 T. Niedziński, w: T. Scheffler (red.), *Ustawa...*, s. 785–786.

16 A. Machnikowska, w: S. Sykuna (red.), *Etyka prawnicza. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2018, s. 88.

17 Przepis ten stanowi o tym, że „naruszeniem godności zawodu radcy prawnego jest w szczególności takie postępowanie radcy prawnego, które mogłoby zdyskredytować go w opinii publicznej lub podważyć zaufanie do zawodu radcy prawnego”.

przynależne profesji radcy prawnego (np. powaga i szacunek) zostały co najmniej podane w wątpliwość, jeśli nie zanegowane takim postępowaniem”.

Są to zatem bardzo szerokie ramy odpowiedzialności dyscyplinarnej przewidziane w kodeksie. Komentatorzy wskazują, że sformułowania wykorzystane w art. 11 ust. 2 KERP oznaczają konieczność rezygnacji z jakiegokolwiek obiektywizacji i oparcie się wyłącznie na subiektywnych ocenach<sup>18</sup>. Działaniem dyskredytującym w opinii publicznej byłoby takie zachowanie, w którym radca prawny „sprzeniewierza się zawodowemu powołaniu lub wzbudza moralny sprzeciw, oburzenie, potępienie moralne lub obyczajowe”<sup>19</sup>. Z kolei działaniem podważającym zaufanie do zawodu radcy prawnego byłoby takie, które stanowiłoby przejaw braku „dobrej woli, właściwych motywacji, należytej staranności zawodowej oraz wiary w przestrzeganie wartości istotnych dla profilu danego zawodu”<sup>20</sup>.

Kolejna podstawa odpowiedzialności opierała się na art. 64 ust. 1 URP w zw. z art. 48 KERP<sup>21</sup>, a dotyczyła tego, że działania radcy prawnego „nie licowały z powagą sądów administracyjnych” (wskazano, że „celowe wywoływanie spraw, a następnie kierowanie ich do rozpoznania przez te sądy, nie ma nic wspólnego z kontrolą legalności działań administracji publicznej”). Wskazany przepis KERP dotyczy w istocie dwóch aspektów: zachowania radcy prawnego, jak również treści jego wystąpień. Dotyczy to wypowiedzi tak pisemnych, jak i ustnych, które nie przejawiają się odpowiednim profesjonalnym i merytorycznym charakterem<sup>22</sup>.

Ostatni czyn, za popełnienie którego został ukarany radca prawny, dotyczył art. 64 ust. 1 URP w zw. z art. 7 ust. 2 KERP<sup>23</sup>, a wiązał się z tym, że popełnione czyny „były motywowane przede wszystkim (o ile nie wyłącznie) dążeniem do uzyskania korzyści finansowych”. Nakaz określony w tym przepisie sformułowano

18 T. Niedziński, w: T. Scheffler (red.), *Ustawa...*, s. 803.

19 T. Jaroszyński, w: T. Jaroszyński (red.), *Kodeks etyki radcy prawnego. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 83.

20 Ibidem.

21 Przepis ten, znajdujący się w dziale V KERP zatytułowanym „Stosunek do sądów i urzędów”, stanowi o tym, że „Radca prawny powinien dbać o to, aby jego zachowanie nie naruszyło powagi sądu, urzędu lub innych instytucji, przed którymi występuje, a także, by jego wystąpienia nie naruszały godności osób uczestniczących w postępowaniu”.

22 L. Korczak, A. Woroniecka, w: T. Scheffler (red.), *Kodeks Etyki Radcy Prawnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 330.

23 Przepis ten, znajdujący się w dziale II KERP zatytułowanym „Podstawowe zasady wykonywania zawodu orz wartości i obowiązki etyczne radcy prawnego”, stanowi o tym, że „Radca prawny, przy wykonywaniu czynności zawodowych, powinien być wolny od wszelkich wpływów wynikających z jego osobistych interesów, nacisków z zewnątrz oraz ingerencji z jakiegokolwiek strony lub z jakiegokolwiek powodu. Wyrażone przez kogokolwiek polecenia, ograniczające niezależność sugestie czy wskazówki, nie mogą wpływać na prezentowane przez niego stanowisko w sprawie”.

bardzo szeroko, bo dotyczy on wpływów z jakiegokolwiek strony i z jakiegokolwiek powodu<sup>24</sup>. Istota tej regulacji to dążenie do

bycia sojusznikiem państwa prawnego i ustroju demokratycznego, w tym praw i wolności fundamentalnych (...), a także sojusznikiem wymiaru sprawiedliwości w prawidłowym wykonywaniu jego funkcji jako filaru państwa demokratycznego i praworządnego<sup>25</sup>.

Wskazuje się, że

radca prawny obowiązany jest przy wykonywaniu obowiązków zawodowych chronić swą niezależność. (...) żadne okoliczności pozaprawne, niemające bezpośrednio związku z obiektywnie ocenionym stanem faktycznym sprawy, albo wyrażone przez kogokolwiek polecenia, czy wskazówki, nie zwalniają radcy prawnego z obowiązku rzetelnego i uczciwego wykonywania czynności zawodowych<sup>26</sup>.

### Ocena wydanego rozstrzygnięcia w kontekście „nadużywania prawa do informacji publicznej”

Dyskusyjnym zagadnieniem w doktrynie i orzecznictwie jest nadużywanie prawa do informacji<sup>27</sup>. W tym miejscu można jedynie wspomnieć, że system prawny nie przewiduje instytucji „nadużywania prawa do informacji”. Ogólnej klauzuli, z której można byłoby wywodzić nadużywanie, nie przewiduje także procedura sądowa i sądownoadministracyjna. Z tychże względów „nadużywanie prawa do informacji” kształtuje się w orzecznictwie sądów administracyjnych<sup>28</sup>.

W niniejszej sprawie istotną okolicznością jest to, że w żadnym z ujawnionych w toku postępowania dyscyplinarnego orzeczeń sądów administracyjnych nie orzeczono o nadużyciu prawa do informacji publicznej przez osobę, która zwróciła się do dyrektora szkoły z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej. Zasadniczo badane sprawy kończyły się na poziomie formalnym. Z tego względu wątpliwości budzi zakwalifikowanie zachowania wnioskodawczyni jako „nadużycia prawa”, które zostało dokonane jedynie w toku postępowania dyscyplinarnego.

24 A. Machnikowska, w: S. Sykuna (red.), *Etyka prawnicza...*, s. 89.

25 M. Górski, w: *Etyka adwokacka i radcowska. Komentarz, orzecznictwo, kazusy i opinie*, Warszawa 2017, s. 226.

26 J. Ablewicz, *Odpowiedzialność dyscyplinarna adwokatów i radców prawnych. Wybór orzecznictwa*, Warszawa 2018, s. 316–317, przytoczono wyrok OSD z 2 marca 2015 r. (D 63/2014).

27 Szerzej: B. Wilk, D. Sześciło, *Nadużywanie prawa...*, s. 125–134.

28 M. Jaśkowska, *Nadużycie publicznego prawa podmiotowego jako przesłanka ograniczenia dostępu do sądu w sprawach z zakresu informacji publicznej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2018, nr 1 (76), s. 39–41.

W sprawie zastanawia nadto finansowy i zarobkowy charakter działań radcy prawnego. Jak wskazano, choć radca prawny był pełnomocnikiem w 241 sprawach (według danych uzyskanych przez rzecznika dyscyplinarnego), to jedynie sygnaury 73 spraw były dostępne i znane sądowi dyscyplinarnemu.

W analizowanej sprawie skonstatowanie, że przez radcę prawnego i jego klientkę kreowane były sztucznie sprawy w celu zarabiania na zasądzonych kosztach postępowania, byłoby istotnie utrudnione, gdyby obwiniony radca prawny nie przyznał się do popełnienia zarzucanych mu czynów. Można wręcz było uznać, że postępowanie pełnomocnika w postaci cofania skarg koszty te mogło ograniczać. Informacje zgromadzone w toku postępowania dyscyplinarnego nie dostarczają bowiem pełnej wiedzy o skali zjawiska i o wysokości skumulowanego zarobku radcy prawnego (sumy zasądzonych kosztów postępowania lub wynagrodzeń przyznanych przez sąd w ramach prawa pomocy).

Zarówno zainicjowanie przez wnioskodawcę dużej liczby postępowań, dotyczących dostępu do informacji publicznej, jak i reprezentowanie wnioskodawcy przez jednego pełnomocnika trudno uznać *per se* za przejaw działania nagannego etycznie. Egzekwowanie prawa do informacji w szerokim zakresie może być efektem działania osoby (w tym – przedsiębiorcy), która wnioski skierowała do wielu podmiotów w związku z prowadzonymi badaniami lub analizą. Zarazem przyczyna wystąpienia z żądaniem informacyjnym – w świetle art. 2 ust. 1 UDIP – nie powinna być przedmiotem analizy ani organu administracji publicznej, ani sądu administracyjnego, ani tym bardziej organów prowadzących postępowanie dyscyplinarne. Jedna ze spraw dotycząca dostępu do informacji publicznej, która znalazła wyraz przed Trybunałem Konstytucyjnym<sup>29</sup>, stanowiła element monitoringu, który prowadził przedsiębiorca (doradca podatkowy) w celu zbadania praktyki stosowania jednego z przepisów procedury podatkowej. Podobny problem powoduje próba oceny „sensowności pytań”, którą trudno dokonać bez znajomości intencji wnioskodawcy, a do ustalania tych intencji nie są uprawnione organy prowadzące postępowania.

Kluczowym aspektem sprawy jest sztuczne generowanie spraw, motywowane celem zarobkowym. Jak wskazano, punktem przełomowym w toku postępowania było wskazanie przez dyrektora szkoły na powiązania finansowe skarżącej z jej pełnomocnikiem (sprzeczne z treścią wniosku o przyznanie prawa pomocy), a następnie przyznanie się przez radcę prawnego do popełnienia czynu. Nie budzi wątpliwości, że odpowiedzialność dyscyplinarna radcy prawnego to adekwatny środek wówczas, gdy wykorzystując różne instrumenty prawne, zmierza on do

---

<sup>29</sup> Wyrok TK z dnia 18 grudnia 2018 r. (SK 27/14).

wykorzystania luk systemu prawnego do łatwego zarobku, przez co podważa zaufanie do profesjonalnych pełnomocników.

## Wnioski

Odpowiedzialność dyscyplinarna osób wykonujących zawód zaufania publicznego jest każdorazowo, *in casu*, oceniana najpierw przez rzecznika dyscyplinarnego, a następnie przez sąd dyscyplinarny. W odróżnieniu od przepisów karnych znamiona deliktu dyscyplinarnego nie są wyczerpująco określone w przepisach prawnych.

Wbrew sentencji wydanego w sprawie orzeczenia dyscyplinarnego nie sposób w nim znaleźć konkretnych wytycznych co do wpływu nadużywania prawa przez klienta na odpowiedzialność dyscyplinarną pełnomocnika. Znamienna jest okoliczność, że w analizowanej sprawie nadużywanie prawa zostało stwierdzone nie przez właściwy do tej oceny sąd administracyjny, ale przez korporacyjne organy prowadzące postępowanie dyscyplinarne *sensu largo*. Niemniej jednak analizowane podstawy odpowiedzialności dyscyplinarnej radcy prawnego wskazują, że normy deontologii zawodowej, z uwagi na swój ogólny charakter, mogą stanowić instrument do reagowania przez właściwe organy na takie korzystanie z prawa, które prowadzi do naruszenia wizerunku zawodu zaufania publicznego, dobrych obyczajów czy też działania nieliczącego z powagą sądów.

Podstawy te mogą nabrać szczególnego znaczenia w przypadku nadużywania prawa, czyli takiego działania, które jest legalne i prawnie dopuszczalne, jednakże jest negatywnie oceniane ze względu na szerszy kontekst i okoliczności. Nadużywanie prawa jest jednym z wyzwań współczesności. Niedoskonałe i ulegające częstym zmianom regulacje prawne stwarzają pokusę do wykorzystywania ich w celach ocenianych negatywnie z etycznego punktu widzenia. Z problemem nadużywania prawa borykają się nie tylko korporacyjne organy dyscyplinarne. Odpowiedzialność dyscyplinarna, z uwagi na jej elastyczność, może być efektywnym sposobem reagowania na nowe zjawiska, które stały się udziałem osób wykonujących zawód zaufania publicznego. Każdorazowo jednak analizowany stan faktyczny wymaga dogłębnej analizy, także w kontekście oceny, czy w realiach sprawy w istocie doszło do nadużycia prawa. Ustalenie to jest szczególnym wyzwaniem w przypadku, gdy nadużycie miałyby nastąpić na tle prowadzonych spraw administracyjnych lub sądownoadministracyjnych, z uwagi na brak uregulowania ogólnej klauzuli nadużycia prawa, a także z uwagi na specyfikę postępowań, prowadzonych przez organy władzy publicznej.

## Bibliografia

- Ablewicz J., *Odpowiedzialność dyscyplinarna adwokatów i radców prawnych. Wybór orzecznictwa*, Warszawa 2018.
- Bojarski Ł., w: H. Izdebski, P. Skuczyński (red.), *Etyka zawodów prawniczych. Etyka prawnicza*, Warszawa 2006.
- Górski M., w: *Etyka adwokacka i radcowska. Komentarz, orzecznictwo, kazusy i opinie*, Warszawa 2017.
- Izdebski H., w: H. Izdebski, P. Skuczyński (red.), *Etyka zawodów prawniczych. Etyka prawnicza*, Warszawa 2006.
- Jaroszyński T., w: T. Jaroszyński (red.), *Kodeks etyki radcy prawnego. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Jaśkowska M., *Nadużycie publicznego prawa podmiotowego jako przesłanka ograniczenia dostępu do sądu w sprawach z zakresu informacji publicznej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2018, nr 1 (76).
- Korczak L., Woroniecka A., w: T. Scheffler (red.), *Kodeks Etyki Radcy Prawnego. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Machnikowska A., w: S. Sykuna (red.), *Etyka prawnicza. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2018.
- Niedziński T., w: T. Scheffler (red.), *Ustawa o radcach prawnych. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Skuczyński P., w: H. Izdebski, P. Skuczyński (red.), *Etyka zawodów prawniczych. Etyka prawnicza*, Warszawa 2006.
- Stępkowski A., *Nadużycie prawa a rozwój prawa*, w: H. Izdebski, A. Stępkowski (red.), *Nadużycie prawa*, Warszawa 2003.
- Wilk B., Sześciło D., *Nadużywanie prawa do informacji publicznej w orzecznictwie sądów administracyjnych*, Warszawa 2022.

### **Disciplinary liability for representing a client who abuses the law – a discussion in the context of a disciplinary case of an attorney-at-law, ref. no. OSD/KR 38/17**

#### **Abstract**

This study intends to discuss whether and under what circumstances representation of a client who abuses the law may become a basis for disciplinary liability. Both the reason and the broader background of this issue were provided by a ruling in which an attorney-at-law was found guilty of having acted as an attorney before voivodeship administrative courts

throughout Poland in 241 cases initiated by complaints about the inactivity of the authorities in providing public information. It was alleged that the attorney-at-law was aware of the fact that the client had abused the right to submit freedom-of-information requests and that he also received remuneration on this account. First, an empirical study was conducted, consisting in the analysis of documents included in the files of the disciplinary case, which were made available for the purpose of this research. Secondly, the article presents a legal discussion on the basis of liability, culminating in an assessment of the analysed decision.

**Keywords:** abuse of law, access to public information, attorney-at-law, disciplinary liability

#### CYTOWANIE

Wilk B., *Odpowiedzialność dyscyplinarna za reprezentowanie klienta nadużywającego prawa – rozważania na tle sprawy dyscyplinarnej wobec radcy prawnego o sygn. OSD/KR 38/17*, „Acta Iuris Stetinensis” 2022, nr 4 (vol. 40), 159–173, DOI: 10.18276/ais.2022.40-11.