

BŁĄD JAKO PRZESŁANKA WYŁĄCZENIA ODPOWIEDZIALNOŚCI KARNEJ ZA NIEUDZIELENIE INFORMACJI PUBLICZNEJ

PAULA GURAZDA*

WPROWADZENIE

Jedną z podstawowych zasad demokratycznego państwa prawa, we współczesnych założeniach demokracji, jest transparentność działań władzy publicznej. Owa przejrzystość procesu decyzji podejmowanych przez struktury państwowe oraz dostęp do dokumentów urzędowych składa się na dostęp do informacji publicznej i realizuje możliwość kontroli społecznej¹. Dostęp do informacji publicznej stanowi zatem narzędzie w rękach jednostki², które jest jednocześnie urzeczywistnieniem konstytucyjnego prawa obywatela, wynikającego z art. 61 Konstytucji RP³, ale także z innych przepisów ustawy zasadniczej⁴.

Każdy obywatel Rzeczypospolitej Polskiej ma prawo do informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również informacje o działalności organów samorządu gospodarczego

* uczestniczka seminarium doktoranckiego nauk prawnych Wydziału Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego, aplikantka adwokacka w Okręgowej Izbie Adwokackiej w Poznaniu, e-mail: gurazdapaula@gmail.com, ORCID: 0000-0001-7416-8891

¹ Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 października 2010 r., II SA/WA 933/10, Legalis nr 380190; wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 listopada 2010 r., II SAB/WA 117/09, Legalis nr 828512; wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 stycznia 2009 r., II SA/WA 1542/08, Legalis nr 165403; wyrok NSA z dnia 31 maja 2004 r., OSK 205/04, Legalis nr 94047.

² K. Kędzierska, P. Szustakiewicz, *Pojęcie informacji publicznej* [w:] P. Szustakiewicz (red.), *Dostęp do informacji publicznej*, wyd. 3, Warszawa 2019, s. 37 i n.

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483), dalej: Konstytucja RP.

⁴ Art. 51 ust. 3 statuujący prawo dostępu każdego do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych; art. 54 ust. 1 dotyczący wolności pozyskiwania i rozpowszechniania informacji oraz art. 74 ust. 3 statuujący prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska. Por. także A. Krakala, *Ochrona informacji niejawnych w postępowaniu administracyjnym i sądowno-administracyjnym* [w:] M. Maciejewski (red.), *Prawo do informacji publicznej. Efektywność regulacji i perspektywy jej rozwoju*, Warszawa 2014, s. 99 i n.

i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Ponadto prawo do uzyskiwania informacji obejmuje także dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji ich dźwięku lub obrazu. Wskazane gwarancje konstytucyjne nie pozostają jednak zupełnie nieograniczone, na co wskazuje art. 61 ust. 3 Konstytucji RP, który wymienia wśród przesłanek ograniczania tegoż dostępu, m.in. potrzebę ochrony porządku publicznego czy bezpieczeństwo. Prawo dostępu do informacji publicznej zaspokaja egzystencjalne potrzeby człowieka jako obywatela, który potrzebuje możliwości zdobycia i gromadzenia pewnych informacji⁵ i traktowane jest jako prawo polityczne⁶.

Co do zasady, sprawy z zakresu u.d.i.p.⁷ należą do właściwości sądów administracyjnych. Polski ustawodawca zdecydował się tymczasem wprowadzić do u.d.i.p. jeden przepis karny, tj. art. 23, który penalizuje naruszenie obowiązku udostępnienia informacji publicznej. Przypisanie odpowiedzialności za popełnienie czynu zabronionego możliwe jest w przypadku ustalenia wypełnienia znamion tegoż czynu, co nie należy do właściwości sądów administracyjnych, tylko sądów powszechnych⁸. Sąd administracyjny jest zatem sądem właściwym w zakresie orzekania co do skargi na bezczynność organu, która stanowi alternatywę ochrony prawa dostępu do informacji publicznej, lecz nie przysługuje mu kompetencja do orzekania na podstawie art. 23 u.d.i.p.⁹ Mając na uwadze działalność sądów administracyjnych i liczbę spraw z zakresu dostępu do informacji publicznej, należy zaznaczyć, że to właśnie one stanowią główne źródło wiedzy na temat stosowanych pojęć i wykładni treści ustawy. Nie sposób bowiem nie zauważyć, że postępowania karne prowadzone przez sądy powszechne za nieudzielenie informacji publicznej pozostają w znacznej mniejszości w stosunku do liczby postępowań przed sądami administracyjnymi w zakresie skargi na bezczynność organu¹⁰.

Omawiany w niniejszym artykule przepis art. 23 u.d.i.p. statuuje odpowiedzialność karną podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznej. Należy mieć na uwadze, że odpowiedzialność tychże jednostek nie jest nieograniczona i bezwzględna. Nie zawsze bowiem osoba indywidualnie wskazana, na której to w istocie ciążył obowiązek udostępnienia informacji publicznej, poniesie odpowiedzialność karną za niedopełnienie swego ustawowego obowiązku.

⁵ Por. A. Matusiak, B. Pietrzak-Kudelska, *Dostęp do informacji publicznej a odpowiedzialność karna* [w:] P. Szustakiewicz (red.), *Dostęp do informacji publicznej*, wyd. 3, Warszawa 2019, s. 495–506.

⁶ M. Bernaczyk, *Funkcja prawa do informacji w polskim porządku prawnym* [w:] M. Jabłoński (red.), *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, Wrocław 2014, s. 368.

⁷ Ustawa o dostępie do informacji publicznej z dnia 6 sierpnia 2001 r. (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 902), dalej: u.d.i.p.

⁸ Por. M. Kiełbowski, *Postępowanie skargowe w zakresie udostępnienia informacji publicznej* [w:] P. Szustakiewicz (red.), *Dostęp do informacji publicznej*, Warszawa 2019, s. 249 i n.

⁹ Por. wyrok SA w Rzeszowie z dnia 27 stycznia 2011 r., II SAB/Rz 49/10, Legalis nr 519115.

¹⁰ Por. K. Ważny, *Odpowiedzialność z tytułu nieudostępnienia informacji publicznej* [w:] S. Płażek, M. Stec (red.), *Służba publiczna. Stan obecny, wyzwania i oczekiwania*, Warszawa 2013, s. 319–359.

Przeгляд orzecznictwa prowadzi do stwierdzenia, że częstą próbą ewentualnego wyłączenia odpowiedzialności z zakresu art. 23 u.d.i.p. jest powołanie się jednostki zobowiązanej na błąd. Należy jednocześnie wskazać, że nie każdy błąd będzie automatycznie prowadził do zwolnienia się jednostki spod odpowiedzialności karnej. Celem przeprowadzonych tu rozważań jest próba określenia istoty błędu podmiotu zobowiązanego do udzielenia informacji publicznej, który to uznany za usprawiedliwiony i istotny, może doprowadzić do zwolnienia jednostki z odpowiedzialności karnej przewidzianej w u.d.i.p. Wskazane zostaną problemy interpretacyjne związane z pojęciem „błąd”. Opracowanie stanowi prawnodogmatyczną analizę błędu z art. 28 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny¹¹ pod kątem wyłączenia odpowiedzialności osoby zobowiązanej z art. 23 u.d.i.p. Autorka opracowania ma świadomość, że nieudostępnienie informacji publicznej, niezależnie od wypełnienia znamion odpowiedzialności karnej z przepisu art. 23 omawianej ustawy, może spowodować pociągnięcie do odpowiedzialności z normy prawnej opisującej przestępstwo przeciwko wiarygodności dokumentów oraz przestępstwo przeciwko ochronie informacji, jednakże dokonana analiza ogranicza się do błędu w zakresie art. 23 u.d.i.p.

NIEUDZIELENIE INFORMACJI JAKO PRZESTĘPSTWO

Zgodnie z treścią art. 23 u.d.i.p., „kto wbrew ciężącemu na nim obowiązкови nie udostępnia informacji publicznej, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo karze pozbawienia wolności do roku”. Wskazany przepis każe zatem podmiot, który jest zobowiązany do określonego działania, za zaniechanie ciężących na nim powinności. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że droga karna nie jest jedyną możliwością realizacji ochrony prawa dostępu do informacji publicznej. Osobie, której nie udzielono informacji publicznej, przysługuje również skarga na bezczynność organu czy na odmowę udzielenia informacji publicznej.

Sąd, przypisując określonemu podmiotowi odpowiedzialność karną, powinien badać okoliczności faktyczne danej sprawy, tj. m.in. ocenę faktu stopnia przekroczenia terminu załatwienia sprawy, faktu błędnego początkowo przekonania organu co do braku waloru publicznego charakteru żądanej informacji, czy też nieświadomości co do pozostawania podmiotem zobowiązanym, a także ewentualne dokonanie przez organ korekcji swego postępowania. Sąd winien wziąć pod rozwagę również to, czy właściwy organ jest w posiadaniu określonych informacji, np. dokumentów, których żąda wnioskujący, opierając się na dostarczonych przez niego dowodach. W przypadku bezzasadnego uniemożliwienia dostępu do takich treści w trybie dostępu do informacji publicznej wnioskujący może bowiem żądać odpowiedniej reakcji ze strony organów w celu pociągnięcia organu do odpowiedzialności w trybie art. 23 u.d.i.p.

Nie każde jednak, nawet bezprawne nieudostępnienie informacji publicznej będzie od razu oznaczało, że czyn zabroniony zostanie uznany za przestępstwo.

¹¹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j. Dz.U.z 2022 r. poz. 1138), dalej: k.k.

W treści art. 1 § 2 k.k. przewidziano, że: „Nie stanowi przestępstwa czyn zabroniony, którego społeczna szkodliwość jest znikoma”. By móc przypisać danej osobie odpowiedzialność karną, najpierw należy ocenić stopień społecznej szkodliwości czynu (jego karygodności). Nie każdy czyn zabroniony, który wypełnia wprawdzie znamiona czynu zabronionego, jest karygodny na tyle, by uznać go za przestępstwo¹². W tym miejscu warto przytoczyć twierdzenie dot. art. 23 u.d.i.p. zaprezentowane przez SN: „Przepis ten penalizuje zachowanie polegające na nieudostępnieniu jakiegokolwiek informacji o tym charakterze, nie zaś tylko takiej informacji publicznej, którą charakteryzuje przymiot większej wagi”¹³. Jednocześnie, podążając za wykładnią SN¹⁴, należy uznać, że rodzaj, charakter oraz zakres nieudzielonej informacji ma znaczenie dla oceny sądu orzekającego o karze. Sąd nie tylko może brać wskazane okoliczności pod rozwagę, ale jest do tego także zobowiązany, ponieważ w toku postępowania może się okazać, że rozważanego czynu nie można uznać za przestępstwo ze względu na jego istotnie blahy charakter, co oznacza, iż zostanie uznany za niewystarczający do spełnienia przesłanki wyższej niż znikoma stopnia szkodliwości. Nie oznacza to jednak, że informacji o mniejszej wadze może zostać odmówiony walor publicznego charakteru. Mimo iż sam fakt bezprawnego nieudzielenia informacji publicznej godzi w dobra stanowiące fundament demokratycznego państwa, Sąd ocenia wagę naruszonego obowiązku, skutki, które dany czyn wywarł, a także samą motywację i zamiar sprawcy.

Czyn wskazany w omawianym przepisie karnym jest występkiem umyślnym, formalnym-bezskutkowym, który przybiera formę zaniechania. Należy zasygnalizować, iż pozostaje pewna doza wątpliwości, czy ustawodawca, decydując się na taką, a nie inną treść art. 23 u.d.i.p., kierował się chęcią penalizacji każdego rodzaju nieudostępnienia informacji publicznej¹⁵, tj. i samego nieumieszczenia informacji w BIP, jak i nieudzielenia informacji w trybie wnioskowym¹⁶. Ustalając taką perspektywę wykładni, bez znaczenia pozostawałoby, czy zainteresowany daną informacją w ogóle złożył o nią wniosek. Część doktryny opowiada się jednak za odmiennym, bardziej umiarkowanym rozumieniem omawianego przepisu¹⁷, ku czemu skłania się również autorka niniejszego opracowania. Przyjęcie takiej wykładni może w określonych, uzasadnionych przypadkach umożliwić uniknięcie odpowiedzialności karnej dla podmiotów, które udostępniły informację publiczną

¹² J. Warylewski, *Społeczna szkodliwość czynu w nowym k.k. – próba określenia*, „Przegląd Sądowy” 1998, nr 7–8, s. 5 i n.

¹³ Postanowienie SN z dnia 20 lipca 2007 r., III KK 74/07 [online:] <https://www.saos.org.pl/judgments/86340> [dostęp: 15.05.2023].

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Tak zdaniem A. Matusiak – Por. A. Matusiak, B. Pietrzak-Kudelska, *Dostęp do informacji publicznej a odpowiedzialność...*, *op. cit.*, zaś odmienne zdanie ma autorka B. Pietrzak-Kudelska, twierdząc, że nieumieszczenie informacji w BIP nie stanowi przestępstwa z art. 23 u.d.i.p., gdyż zakres tych informacji jest nieograniczony, a także ze względu na treść art. 10 ust. 1 przedmiotowej ustawy.

¹⁶ T.R. Aleksandrowicz [w:] *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, wyd. 4, Warszawa 2008, s. 106 i n.

¹⁷ Zob. np. M. Jabłoński, K. Wygoda, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Wrocław 2002, s. 265.

zamiast w BIP, to na podstawie stosownego wniosku w trybie art. 13 i n. u.d.i.p.¹⁸ (z pewnymi wyjątkami).

Analizując stronę podmiotową owego przestępstwa, dochodząc do *meritum*, należy zauważyć, że czyn ten można popełnić jedynie w sposób umyślny, zarówno w zamiarze bezpośrednim, jak i ewentualnym¹⁹. Jest to niezwykle istotne w kontekście ewentualnego powołania się przez podmiot zobowiązany na błąd w rozumieniu prawa karnego. Ocena strony podmiotowej polega na analizie przeżyć wewnętrznych, psychiki człowieka w chwili dokonywania przestępstwa, co pozostaje nie lada wyzwaniem dla składu orzekającego²⁰. Zamiar popełnienia czynu zabronionego będzie zatem oceniany przez pryzmat zewnętrznych objawów zachowania się²¹. W piśmiennictwie karnistycznym wskazuje się, że *dolus directus* odnosi się do chęci popełnienia czynu zabronionego²², co oczywiście wymaga świadomości znamion określonego czynu. *Dolus eventualis* zaś dotyczy okoliczności, kiedy to sprawca przewiduje możliwość popełnienia przestępstwa i godzi się na to, przy czym: „charakteryzuje się tym, że sprawca ma wyobrażenie określonego celu karalnego lub niekaralnego i dążąc do jego osiągnięcia, ma świadomość prawdopodobieństwa wyczerpania znamion czynu zabronionego, jednak niejako z góry akceptuje wszelkie skutki, które mogą powstać w związku z realizacją tego celu²³. Następnie należy zaznaczyć, że przestępstwo nieudostępnienia informacji publicznej ścigane jest z oskarżenia publicznego. Nasuwa się zatem pytanie, czy praktycznie każde, albo chociaż większość przypadków nieuzasadnionej odmowy czy nieudzielenie informacji publicznej przez organ prowadzi do wszczęcia postępowania karnego? Już nawet pobieżna analiza aktualnego orzecznictwa wskazuje, że odpowiedź na powyższe pytanie pozostaje przecząca, co badacze orzeczeń sądowych zauważyli już w 2011 r.²⁴, czyli 10 lat od momentu rozpoczęcia obowiązywania ustawy. Niemniej jednak zwiększająca się świadomość obywateli oraz pojawiające się wyspecjalizowane organizacje wydają się coraz częściej dochodzić pełnej odpowiedzialności podmiotów za nieudzielenie informacji publicznej. Mimo to sankcja karna winna stanowić *ultima ratio*, zwłaszcza jeśli weźmie się pod uwagę możliwe reakcje prawne w postaci odpowiedzialności administracyjnej, dyscyplinarnej czy majątkowej za nieudzielenie informacji publicznej²⁵.

¹⁸ M. Bernaczyk, A. Presz, *Karnoprawna ochrona prawa do informacji publicznej. Praktyczna analiza (część 2)*, „Prokuratura i Prawo” 2011, nr 5, s. 114.

¹⁹ A. Matusiak, B. Pietrzak-Kudelska, *Dostęp do informacji publicznej...*, *op. cit.*, a także zob. T. Górczyńska, *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej*, Kraków 1999, s. 21.

²⁰ Por. S. Frankowski, *Przestępstwa kierunkowe w teorii i praktyce*, Warszawa 1970, s. 139.

²¹ Wyrok SN z dnia 18 października 1996 r., III KKN 54/96, „Prokuratura i Prawo” 1997, dodatek „Orzecznictwo”, nr 4, s. 1.

²² T. Przesławski, *Art. 9 k.k. Umyślność [w:] R. Stefański (red.), Kodeks karny. Komentarz*, wyd. 6, Warszawa 2023.

²³ Wyrok SA we Wrocławiu z dnia 27 czerwca 2019 r., II AKa 393/18, LEX nr 2704593.

²⁴ M. Bernaczyk, A. Presz, *Karnoprawna ochrona prawa do informacji publicznej. Uwagi wstępne (część 1)*, „Prokuratura i Prawo” 2011, nr 4, s. 139.

²⁵ K. Ważny, *Odpowiedzialność z tytułu nieudostępnienia informacji...*, *op. cit.*

BŁĄD JAKO PODSTAWA WYŁĄCZENIA ODPOWIEDZIALNOŚCI

Stwierdzić należy, że nawet wypełnienie wszystkich znamion czynu zabronionego określonego w art. 23 ustawy o u.d.i.p. nie oznacza, iż sprawca poniesie odpowiedzialność karną, a to ze względu na znany w prawie karnym błąd. Błąd określony w art. 28 § 1 k.k. wyłącza odpowiedzialność karną osoby, która pozostaje w usprawiedliwionym, istotnym błędzie, co do okoliczności stanowiących znamię czynu zabronionego, tzw. błąd co do faktu – *error facti*. Pozostającemu w błędzie sprawcy nie sposób przypisać winy, a co za tym idzie, nie popełnia on przestępstwa. Wina jest bowiem nieodłącznym elementem struktury przestępstwa określonego w art. 1 § 3 k.k. Jednak nie można przeoczyć faktu, że nie każde pozostawanie w błędzie doprowadzi do zwolnienia z odpowiedzialności karnej za czyn zabroniony. Błąd taki jak najczęściej wskazuje się w orzecznictwie i judykaturze, powinien on być usprawiedliwiony i istotny²⁶.

Istota błędu, jak wskazuje doktryna w zakresie prawa karnego, opiera się na mylnym wyobrażeniu o rzeczywistości, a inaczej mówiąc, o zachodzącej różnicy między wyobrażeniem tworzącym się w ludzkim umyśle a rzeczywistością²⁷. W przypadku omawianej tu problematyki chodzi o sytuację, kiedy np. dana informacja publiczna jest obiektywnie informacją o charakterze publicznym, jednakże z jakiegoś usprawiedliwionego powodu osoba zobowiązana do jej udzielenia nie uważa jej za takową. Sprawca pozostaje zatem w nieświadomości²⁸, że musi jej udostępnić. Błąd z art. 28 § 1 k.k. może dotyczyć każdego wyodrębnionego elementu czynu zabronionego określonego w art. 23 u.d.i.p. Jednocześnie do skutecznego wyłączenia odpowiedzialności karnej wystarczy jeden, usprawiedliwiony, istotny błąd sprawcy co do znamienia czynu zabronionego²⁹. Wystarczy zatem nieświadomość co do np. jednej chociaż okoliczności dotyczącej przedmiotowego zakresu sty-pizowanego przestępstwa³⁰. Jak już jednak zostało wskazane wcześniej, nie każdy błąd pozostaje prawnie relewantny.

Ponadto, w nawiązaniu do powyższych rozważań, należy zaznaczyć, że czyn z art. 23 jest przestępstwem umyślnym, zaś jak wskazuje utrwalona doktryna, by móc przypisać komuś zamiar popełnienia przestępstwa, zamiar ten wymaga obejmowania świadomością wszystkich okoliczności stanowiących znamiona tego czynu³¹. Rezultatem zaś błędu co do faktu określonego w art. 28 § 1 k.k. jest wyłączenie umyślności, a w konsekwencji wyłączenie odpowiedzialności karnej za przestępstwo nieudostępnienia informacji publicznej³². Niemniej jednak, mając na uwadze

²⁶ P. Daniluk, *Błąd z art. 28 § 1 k.k.* [w:] R. Stefański (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, wyd. 6, Warszawa 2023.

²⁷ A. Zoll [w:] W. Wróbel, A. Zoll (red.), *Kodeks karny. Część ogólna. Tom I. Komentarz do art. 1–52*, Warszawa 2016, s. 452.

²⁸ J. Giezek [w:] J. Giezek (red.), *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 243.

²⁹ P. Daniluk, *Błąd...*, *op. cit.*

³⁰ Wyrok SN z dnia 20 lutego 1997 r., V KKN 188/96, Legalis nr 42645.

³¹ P. Daniluk, *Błąd...*, *op. cit.*

³² P. Kozłowska-Kalisz [w:] M. Mozgawa (red.), *Kodeks karny. Komentarz aktualizowany*, art. 23, LEX/el. 2023.

bezdyskusyjne trudności interpretacyjne w zakresie zwrotów użytych w przepisie normującym przestępstwo nieudostępnienia informacji publicznej, jednoznaczne stwierdzenie świadomości u sprawcy każdego z znamion wydaje się pozostawać nie lada wyzwaniem dla organów ścigania oraz sądu. Każdorazowo sąd powinien wziąć pod uwagę wszystkie okoliczności tzw. błędu istotnego, bez oderwania od okoliczności dotyczących ściśle osoby sprawcy, jego umiejętności, doświadczenia, czy możliwości podejmowania decyzji itp.³³ Ponadto sąd karny może porównać danego np. urzędnika z tzw. wzorcowym obywatelem, który pracuje w ramach struktur publicznych, sumiennie wykonuje swoje obowiązki i posiada do tego odpowiednie kwalifikacje³⁴. Jednocześnie w rzeczywistości znaczna część osób zobowiązanych do udzielenia informacji publicznej nie posiada wykształcenia prawniczego, a ich praca najczęściej polega na rutynowych czynnościach biurowych. Może się zatem wydawać, iż stosunkowo łatwym zadaniem jest udowodnienie, że sprawca pozostawał w usprawiedliwionym błędzie w zakresie choć jednego ze znamion przestępstwa z art. 23 u.d.i.p.

Na tle powyższych rozważań warto przytoczyć zatem wyrok Sądu Okręgowego w Jeleniej Górze z dnia 19 kwietnia 2018 r., VI Ka 32/18³⁵, kiedy to wskazany sąd przypisał oskarżonemu odpowiedzialność z art. 23 u.d.i.p. W przedmiotowej sprawie pełnomocnik oskarżonego przyjął za główną linię obrony pozostawanie oskarżonego pod wpływem błędu co do znamion czynu zabronionego, wskazując na brak prawniczego wykształcenia, brak zaznajomienia oskarżonego z procedurami zawartymi w Kodeksie postępowania administracyjnego (gdyż zarządzana przez niego spółka nie działała w obszarze administracji publicznej), brak przygotowania do rozpoznawania wielu złożonych w zbliżonym czasie wniosków o udzielenie informacji publicznej, brak doświadczenia w załatwianiu takich wniosków (był to pierwszy taki wniosek), brak doświadczenia w zakresie wydawania decyzji administracyjnych, a także fakt, że oskarżony wreszcie ostatecznie dokonał prawidłowej oceny wniosku, skoro Wojewódzki Sąd Administracyjny we W. wyrokiem z dnia 4 lipca 2017 r. oddalił skargę skarżącego na decyzję o odmowie udostępnienia informacji publicznej. Sąd drugiej instancji nie podzielił jednak twierdzeń apelacji oskarżonego, podtrzymując w większości ustalenia sądu pierwszej instancji. Sąd Okręgowy w swoim wywodzie zaznaczył, że dla oceny postępowania oskarżonego pod względem jego umyślności miał m.in. fakt, że oskarżony nie odniósł się do pisma wnioskodawcy o udzielenie informacji publicznej z własnej inicjatywy, a dopiero „zmuszony” wpływaniem kolejnej skargi na bezczynność wraz z wnioskiem o orzeczenie grzywny, udzielił on odpowiedzi odmownej. Ponadto Sąd Okręgowy w Jeleniej Górze wskazał, że mimo wezwań do wykonania wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, oskarżony wciąż pozostawał bierny. Sąd orzekający nie przyjął twierdzeń apelacji i podniósł, że zajmując dane stanowisko, należy mieć świadomość obowiązków z nim związanych i procedur, a także, że przepisy u.d.i.p. są powszechnie obowiązujące i nie są niezrozumiałe, za czym ma

³³ Por. wyrok SA w Katowicach z dnia 21 września 2017 r., II AKa 506/16, Legalis nr 1803867.

³⁴ Por. wyrok SN – Izba Karna z dnia 29 listopada 2018 r., IV KK 247/18, Legalis nr 1851911.

³⁵ Wyrok SO w Jeleniej Górze z dnia 19 kwietnia 2018 r., VI Ka21/18, Legalis nr 2150121.

przemawiać mała liczba postępowań karnych prowadzonych w zakresie odpowiedzialności z tytułu nieudostępnienia informacji publicznej. Ostatecznie Sąd nie uznał twierdzenia oskarżonego, by ten znajdował się w stanie usprawiedliwionego błędu, który uwolniłby go od odpowiedzialności karnej. Jako ciekawostkę warto przytoczyć fakt, że WSA rzeczywiście podzielił zdanie strony, iż żądana informacja była informacją przetworzoną (oprócz jednej), i mógł on wydać decyzję odmowną co do udostępnienia informacji publicznej. Sąd karny zarzucił jednak oskarżonemu wprowadzenie stanu bezprawia przez zaniechanie udzielenia jakiegokolwiek informacji, choćby wydania pisma z adnotacją, że wnioskowana informacja jest jego zdaniem informacją przetworzoną, a stan tego zaniechania trwał przez ok. 1,5 roku. Sąd jednak finalnie ocenił, że stopień winy sprawcy nie był znaczny, gdyż sprawca rzeczywiście nie miał doświadczenia w załatwianiu wniosków o informację publiczną, a także – co ważne z perspektywy poruszanych w opracowaniu kwestii – ze względu na fakt, iż ustawa nie zawiera jednoznacznych odpowiedzi co do ustalenia charakteru informacji. Sąd Okręgowy w Jeleniej Górze zdecydował się na warunkowe umorzenie postępowania wobec oskarżonego na okres 1 roku próby, z jednoczesnym zasądzeniem świadczenia pieniężnego na cel społeczny.

Konkludując, warto zaznaczyć, że niewłaściwa konstrukcja i nieostre pojęcia w treści u.d.i.p. otwierają przed sprawcą występku z art. 23 powzięcie uzasadnionych wątpliwości co do znamion czynu zabronionego nieudostępnienia informacji publicznej, a w konsekwencji może to skutkować wyłączeniem odpowiedzialności karnej. Błąd z art. 28 § 1 k.k. może dotyczyć każdego elementu czynu zabronionego, a zatem każdego ze znamion czynu określonego w art. 23 u.d.i.p. Należy jednak podkreślić, że w przypadku niemożności skorzystania z przywilejów pozostawania w błędzie sąd każdorazowo winien zbadać stopień winy sprawcy, biorąc pod uwagę takie okoliczności, jak np. brak prawniczego wykształcenia czy piastowanie stanowiska niezwiązanego z prawem administracyjnym lub karnym³⁶. Trzeba zauważyć również, że nawet twórcy doktryny, pogłębiający swą wiedzę z zakresu dostępu do informacji publicznej, mają zasadne wątpliwości co do precyzyjności konstrukcji art. 23 u.d.i.p., jak i podstawowych pojęć unormowanych w tym akcie prawnym. Jeśli zatem ustawodawca miał na celu skuteczne i realne pociągnięcie do odpowiedzialności karnej sprawców za nieudostępnienie informacji publicznej, zważając na potrzebę ochrony prawa do informacji, wydaje się, że winien on w pierwszej kolejności podjąć się usystematyzowania i dookreślenia użytej w treści ustawy terminologii.

BŁĄD CO DO POJĘCIA INFORMACJI PUBLICZNEJ

Jednym z najczęstszych motywów, jakimi jednostki argumentują nieuwzględnienie wniosków o udostępnienie informacji publicznej, jest stwierdzenie, że zakres żądania nie stanowi informacji publicznej. Przyjmuje się, że osoba może pozostawać

³⁶ K. Pawlik, *Warunki odpowiedzialności karnej za nieudostępnienie informacji publicznej*, „Informacja w Administracji Publicznej” 2019, nr 3, s. 45 i n.

w usprawiedliwionym błędzie, który skutkuje wyłączeniem odpowiedzialności karnej, jeśli sprawca w sposób niewłaściwy/błędny określi charakter danej informacji jako niepubliczny, czego efektem będzie jej nieudostępnienie³⁷.

Przepis art. 1 u.d.i.p. wprowadza nieostrą, ogólną zasadę, że: „Każdą informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie”. Należałoby zatem doprecyzować pojęcie „informacja publiczna”. Naczelny Sąd Administracyjny określił jako informację publiczną każdą wiadomość wytworzona i odnosząca się do władz publicznych, a także odnosząca się do innych podmiotów, które wykonują władzę publiczną w zakresie wykonywanej przez nich władzy; informacja taka odnosi się do faktów³⁸.

Zawarty w treści art. 6 u.d.i.p. katalog rodzajów informacji ma zaś charakter jedynie egzemplifikacyjny, jednakże wskazane tam przykłady, wydaje się, zostały przez ustawodawcę wybrane jako w szczególności zaliczające się do kategorii „informacje publiczne”³⁹. Z całą pewnością chodzi jednak o dane, które istnieją w chwili udzielania informacji⁴⁰.

Z łatwością można zatem wyobrazić sobie sytuację, kiedy to jednostka błędnie twierdzi, że dana informacja nie ma waloru informacji publicznej, więc wydaje decyzję w tym zakresie i odmawia udostępnienia tej informacji. Sprawca czynu zabronionego, polegającego na nieudostępnieniu informacji publicznej, mimo prawnie istniejącego obowiązku może – odnosząc się do aktualnej konstrukcji definicji informacji publicznej zawartej w art. 1 ust. 1 u.d.i.p. – próbować skutecznie uchylić się od odpowiedzialności karnej ze względu na błąd prawnie relewantny. Na kanwie tej uwagi należy stwierdzić, że nie istnieje w omawianej ustawie legalna, klarowna definicja informacji publicznej. Klasyfikacja danej informacji jako publicznej opiera się w głównej mierze na tworzącej się warstwie orzecznictwa i dorobku twórców doktryny⁴¹, który ciągle ulega modyfikacji i rozszerzeniu. Z jednej strony zupełnie szerokie podejście do rozumienia informacji publicznej może spowodować zbytne obciążenie podmiotów zobowiązanych, niemniej wydaje się, że ustawodawca chciał w ten sposób doprowadzić do likwidacji tzw. szarej strefy informacyjnej, kiedy to informacja publiczna może arbitralnie zostać nieudzielona decyzją urzędnika⁴². Autorka niniejszego opracowania przychyliła się jednak do argumentów za interpretacją rozszerzającą⁴³, podpierając się twierdzeniem P. Szustakiewicza, że: „normy regulujące zarówno tryb, jak i zasady dostępu do informacji publicznej winny być wykładane z poszanowaniem podstawowej reguły *in dubio pro libertate*. Zasada jawności życia publicznego i transparentności działań władzy publicznej,

³⁷ *Ibidem*, s. 46.

³⁸ Wyrok NSA z dnia 12 grudnia 2006 r., I OSK 123/06, Legalis nr 2201087 oraz wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 września 2012 r., II SAB/Wa 201/12, Legalis nr 554880.

³⁹ Por. wyrok NSA z dnia 25 marca 2003 r., II SA 4059/02, Legalis nr 2250475.

⁴⁰ Wyrok NSA z dnia 12 grudnia 2006 r., I OSK 123/06, Legalis nr 2201087.

⁴¹ M. Bernaczyk, A. Presz, *Karnoprawna ochrona...*, *op. cit.*, s. 129.

⁴² K. Kędzierska, P. Szustakiewicz, *Pojęcie informacji publicznej...*, *op. cit.*

⁴³ Interpretacja szeroka – Por. M. Chmaj [w:] M. Chmaj, M. Bidziński, P. Szustakiewicz (red.), *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 23 i n.

które to zasady legły u podstaw obywatelskiego prawa do informacji publicznej, realizowanego w trybie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej, mają bowiem sprzyjać sprawowaniu społecznej kontroli przez wszystkich obywateli⁴⁴. Jednocześnie należy zaznaczyć, że dostęp do informacji publicznej nie powinien służyć załatwianiu prywatnych interesów wnioskującego, tylko powinien służyć ogółowi społeczeństwa⁴⁵, w przeciwnym razie można by uznać takie uprawnienie za nadużycie do prawa o informacji publicznej. Należy jednak zaakcentować, że samo wskazanie w uzasadnieniu wniosku o informację publiczną prywatnego celu nie wyklucza z góry publicznego charakteru owej informacji⁴⁶. Innym problemem pozostaje jeszcze kwestia ważenia, czy daną informację należy uznać za prostą czy przetworzoną, według podziału wynikającego z art. 3 ust. 1 pkt. 1 u.d.i.p.⁴⁷, co również warunkuje zobowiązanie jednostki do udzielenia informacji publicznej.

Zauważyć można też głosy, że niejednokrotnie możliwość zakwalifikowania danej informacji jako publicznej, ale jednoczesne nieudzielenie informacji publicznej na podstawie art. 5 ust. 2 u.d.i.p. będzie warunkować treść samego złożonego wniosku⁴⁸. Warto zwrócić zatem uwagę, że wniosek o udostępnienie informacji publicznej winien być klarownie sformułowany, w przeciwnym bowiem razie można odmówić żądanej informacji publicznego charakteru⁴⁹. Na marginesie należy tylko zaznaczyć, że możliwy jest również błąd co do samego faktu posiadania informacji publicznej, jednakże z uwagi na niezwykle rzadkie występowanie takich okoliczności temat ten nie będzie podjęty w niniejszym opracowaniu.

BŁĄD CO DO OGRANICZEŃ DOSTĘPU DO INFORMACJI – PRZESŁANKI UDZIELENIA ODMOWY

Jak już zostało wspomniane, dostęp do informacji publicznej, mimo swego konstytucyjnego źródła, nie jest prawem nieograniczonym. Treść art. 5 u.d.i.p. wyznacza granice dostępu do informacji publicznej, gdzie ustawodawca wymienił m.in. prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Zakres omawianego przepisu zasługuje na miano szerokiego ze względu na treść oraz liczne odesłania do innych aktów ustawodawczych, np. ustawy z dnia 12 lutego 2010 r. o rekapitalizacji niektórych instytucji oraz o rządowych instrumentach stabilizacji finansowej, przepisów o przymusowej restrukturyzacji lub o ochronie informacji niejawnych. Jeśli chodzi jednak o dane osobowe, to sam fakt konieczności ich ochrony nie zwalnia

⁴⁴ K. Kędzierska, P. Szustakiewicz, *Pojęcie informacji publicznej...*, *op. cit.*

⁴⁵ Por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 5 czerwca 2014 r., II SAB/Kr 138/14, LEX nr 1479555.

⁴⁶ Por. wyrok NSA z dnia 15 listopada 2013 r., I OSK 1830/13, Legalis nr 807602.

⁴⁷ Więcej o problematyce kwalifikacji informacji jako prostej lub przetworzonej, a co za tym idzie – obowiązku jej udostępnienia zob.: wyrok NSA z dnia 15 listopada 2013 r., I OSK 1830/13, Legalis nr 807602, a także wyrok SA w Krakowie z dnia 25 października 2012 r., II SAB/Kr 140/12, Legalis nr 877065 oraz wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2011 r., I OSK 1737/11, Legalis nr 1945187.

⁴⁸ M. Jabłoński, *Udostępnianie informacji w trybie wnioskowym*, Wrocław 2009, s. 140 oraz 145.

⁴⁹ K. Kędzierska, P. Szustakiewicz, *Pojęcie informacji publicznej...*, *op. cit.*

podmiotu z obowiązku udostępnienia informacji publicznej, a powoduje jedynie obowiązek właściwej anonimizacji danych w celu ochrony danych wrażliwych⁵⁰. Podobnie przedstawia się sytuacja ochrony tajemnicy przedsiębiorcy. Jednocześnie nie jest dopuszczalne, by podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej uznał określone akta za niepodlegające udostępnieniu w całości, bez konkretnego ustalenia, że są one objęte tajemnicą służbową, stanowią dane poufne, czy też udostępnienie ich naruszyłoby chronioną prawnie prywatność danej osoby czy tajemnicę⁵¹. Uzasadniona, prawnie dopuszczalna odmowa nie będzie zatem prowadzić do poniesienia odpowiedzialności karnej. Nieudostępnienie informacji publicznej mimo obowiązku, przed upływem ustawowo wskazanego terminu, tudzież wydanie decyzji o odmowie prawnej bez podstawy prawnej doprowadzi do zrealizowania znamion czynu zabronionego⁵². Według S. Szustera jedynie wcześniejsze rozstrzygnięcie zasadności odmowy udzielenia informacji publicznej przez właściwy sąd umożliwia pociągnięcie podmiotu do odpowiedzialności karnej z art. 23 u.d.i.p.⁵³ Niemniej znaczna część doktryny opowiada się za poglądem, że możliwość prowadzenia postępowania z art. 23 u.d.i.p. nie jest uzależniona od wcześniejszego wydania określonego orzeczenia przez np. sąd administracyjny.

Warto zauważyć, że u.d.i.p. ma charakter generalny i to z jej pierwszeństwem jednostki zobowiązane do udzielenia informacji publicznej winny rozważać okoliczności określonej sprawy. Mając na uwadze złożoność warunków prawnych, w których prawnie dopuszczalna jest odmowa udostępnienia informacji publicznej, podmiot zobowiązany może powołać się na istotny błąd co do przesłanek określonych w art. 5 przedmiotowej ustawy. Nie ulega również wątpliwości, że nieudzielenie informacji publicznej ze względu na ochronę pewnych wartości musi być precyzyjnie uzasadnione, a w tle odmowy winien znajdować się przepis postanowienia o randze ustawy. Podmiot odwołujący się do możliwości ograniczenia udzielenia informacji, mimo jej publicznego charakteru, nie może w sposób dowolny tworzyć nowych rodzajów tajemnic czy interpretować prywatność według własnego osądu, stawiając wnioskującym dodatkowe przeszkody w uzyskaniu celu, jakim jest dostęp do informacji publicznej⁵⁴. Relevantny prawnie błąd w zakresie okoliczności uzasadniających ograniczenie dostępu do informacji publicznej wyłącza umyślność, a co za tym idzie – wyeliminuje możliwość pociągnięcia sprawcy do odpowiedzialności karnej.

⁵⁰ K. Kędzierska, P. Szustakiewicz, *Pojęcie informacji publicznej...*, op. cit., a także: wyrok SA w Poznaniu z dnia 7 marca 2013 r., II SA/Po 47/13, Legalis nr 617635.

⁵¹ Zob. wyrok NSA z dnia 30 października 2002 r., II Sa 1956/02, Legalis nr 106369.

⁵² I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2016.

⁵³ Zob. teza nr 2 w komentarzu do art. 23 u.d.i.p. – M. Kłaczyński, S. Szuster, *Komentarz do art. 23 [w:] Komentarz do ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2001 r. Nr 112 poz. 1198)*, LEX/el. 2003.

⁵⁴ I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa...*, op. cit., s. 45. oraz K. Kędzierska, P. Szustakiewicz, *Pojęcie informacji publicznej...*, op. cit.

BŁĄD CO DO PODMIOTU ZOBOWIĄZANEGO

W pierwszej kolejności, biorąc pod uwagę ewentualne przypisanie określonego podmiotowi odpowiedzialności karnej z u.d.i.p., sąd będzie badał, czy w ogóle obowiązek udzielenia informacji publicznej w istocie ciążył na danym podmiocie. Już sam początek omawianego art. 23 u.d.i.p., („kto wbrew ciążącemu na nim obowiązkowi”) prowadzi do konkluzji, że ewentualna próba uchylecia się od odpowiedzialności karnej wynikającej z ustawy może opierać się na powołaniu się podmiotu na okoliczność nieświadomości faktu bycia zobowiązanym lub urojeniu, że inna osoba jest zobowiązana zamiast niego.

Ustawodawca w art. 4 ust. 1 u.d.i.p. *ab initio* wskazał podmioty zobowiązane do udzielenia informacji publicznej, mając na uwadze przede wszystkim „władzę publiczną oraz inne podmioty wykonujące władzę publiczną”, wymieniając dalej w formie punktów podmioty „w szczególności” zobowiązane, tj.:

- 1) organy władzy publicznej;
- 2) organy samorządów gospodarczych i zawodowych;
- 3) podmioty reprezentujące zgodnie z odrębnymi przepisami Skarb Państwa;
- 4) podmioty reprezentujące państwowe osoby prawne albo osoby prawne samorządu terytorialnego oraz podmioty reprezentujące inne państwowe jednostki organizacyjne albo jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego;
- 5) podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym, oraz osoby prawne, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów.

W ten sposób użyty język prawny doprowadził jednak do sytuacji, kiedy to mimo ponad 20 lat obowiązywania przedmiotowej ustawy zakres podmiotowy jednostek zobowiązanych do udzielenia informacji wciąż budzi wątpliwości nie tylko samych zobowiązanych, ale i zainteresowanych informacją wnioskujących.

Analiza orzecznictwa sądów administracyjnych⁵⁵ pozwala na stwierdzenie, że sądy również zauważają nietrafne określenie przez ustawodawcę podmiotów zobowiązanych do udzielenia informacji publicznej, zważając jednocześnie, iż ustawodawca miał w zamiarze szerokie pojmowanie podmiotów zobowiązanych – jako takich, które wykonują „władztwo publiczne”. Nie wszystkie podmioty działające w ramach struktur jednostek organizacyjnych, np. gminy, będą zobowiązane do udzielenia informacji publicznej. Samo zaś wykonywanie władzy publicznej, powiedzmy w postaci wydawania decyzji administracyjnych, nie oznacza automatycznie, że osoba jest organem władzy publicznej, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt. 1 u.d.i.p., a jedynie organem jednostki organizacyjnej⁵⁶. Niejednokrotnie dochodzi także do sytuacji „przerzucania” odpowiedzialności między podmiotami działającymi w ramach jednej struktury organizacyjnej. W przypadkach niejednoznacznych to właśnie orzekające sądy muszą rozstrzygnąć, czy dany przedmiot jest

⁵⁵ Wyrok NSA z dnia 5 lipca 2022 r., III OSK 1309/21, Legalis nr 2760520.

⁵⁶ Wyrok NSA z dnia 15 czerwca 2018 r., I OSK 1722/16, Legalis nr 1811576.

podmiotem, którego do udzielenia informacji publicznej miał zobowiązać ustawodawca⁵⁷. Warto też wspomnieć, że dodatkową przeszkodą, która może utrudniać jednoznaczne ustalenie osoby zobowiązanej do udzielenia informacji, jest podział i kompetencje określone w wewnętrznych aktach, takich jak regulaminy czy podział obowiązków⁵⁸. W przypadku gdy osoby takiej nie da się ustalić, odpowiedzialność za nieudostępnienie informacji może ponieść podmiot kierowniczy w danej jednostce⁵⁹. Rozwijając powyższe, należy wskazać, że doktryna pozostaje podzielona co do kwestii ustalenia osoby odpowiedzialnej za nieudzielenie informacji publicznej – w zakresie, czy odpowiedzialność poniesie tylko kierownik danej jednostki, czy jednak kierownik wraz z pracownikiem⁶⁰. Ponadto część teoretyków jest zdania, że aby skutecznie móc przypisać konkretnej osobie odpowiedzialność z art. 23 u.d.i.p., muszą zostać spełnione jednocześnie trzy przesłanki w zakresie informacji udzielonej na wniosek: 1) osoba ta posiada ustawowy obowiązek udostępnienia informacji; 2) wniosek został do danej osoby skierowany; 3) osoba ta posiada w danym momencie żadaną informację⁶¹.

Słusznie zauważa się, że wskazane nieostrości w zakresie wyznaczenia podmiotów zobowiązanych do udzielenia informacji publicznej prowadzą do rzeczywistego zniekształcenia zasad odpowiedzialności karnej za brak udostępnienia informacji publicznej, a co za tym idzie – do możliwości uchylecia się spod owej odpowiedzialności ze względu na błąd co do świadomości bycia podmiotem zobowiązanym. Do tego dodatkową warstwą komplikacji z ustaleniem osoby sprawcy jest nieporządek organizacyjny w zakresie powierzanych czynności w ramach struktury organizacyjnej, a także nierzadkie przenikanie się kompetencji poszczególnych oddziałów lub konkretnych osób. Taka osoba, pozostająca w błędzie co do bycia osobą zobowiązaną do udzielenia informacji lub osoba w wyniku błędnie ustalonego podziału ról i obowiązków, może dojść do usprawiedliwionego błędu, że – mimo faktycznego obowiązku – udzielenie informacji nie leży w zakresie jej powinności⁶². Sprawca może pozostawać w błędzie polegającym na całkowitej nieświadomości co do bycia osobą zobowiązaną lub urojeniu, że ktoś inny zamiast niego jest zobowiązany (np. kierownik z innego wydziału w strukturze), lub oba przypadki jednocześnie⁶³. Ustalenie osoby odpowiedzialnej musi bowiem cechować

⁵⁷ M. Bidziński, *Komentarz do art. 4 ustawy o dostępie do informacji publicznej* [w:] M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz (red.), *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2015.

⁵⁸ Zob. teza nr 1 w komentarzu do art. 23 u.d.i.p. [w:] M. Kłaczyński, S. Szuster, *Komentarz...*, op. cit.

⁵⁹ *Ibidem*.

⁶⁰ A. Matusiak, B. Pietrzak-Kudelska, *Dostęp do informacji publicznej a odpowiedzialność karna...*, op. cit., a także zob. więcej: E. Czarny-Drożdżejko, *Karna ochrona prawa do informacji publicznej*, *Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych*, nr 2, 2005, s. 162–163., a także: M. Bernaczyk, A. Presz, *Karnoprawna ochrona dostępu do informacji publicznej w działalności prokuratury i sądów powszechnych. Cz. I* [w:] „Kwartalnik Naukowy Prawo Mediów Elektronicznych”, nr 1(210), s. 58–59.

⁶¹ I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2016.

⁶² Por. K. Pawlik, *Warunki odpowiedzialności karnej za nieudostępnienie...*, op. cit.

⁶³ P. Daniluk, *Błąd...*, op. cit. oraz J. Giezek [w:] J. Giezek, *Kodeks...*, op. cit.

się jednoznacznością, tj. powinno polegać na indywidualnym oznaczeniu sprawy lub sprawców, a nie np. całego urzędu, ponieważ tego wymaga każda odpowiedzialność karna. A zatem nie jest to osoba zupełnie dowolna, a jedynie taka, na której ciąży ustawowy obowiązek udostępnienia informacji publicznej, więc osoba określona jako przedmiot czynności wykonawczej⁶⁴. Nieświadomość co do wystąpienia znamion pozytywnych – cech pozostawiana osobą zobowiązaną – może prowadzić do wyłączenia odpowiedzialności karnej ze względu na *error in personam*⁶⁵.

WNIOSKI

Analiza przedmiotowego zagadnienia skłania ku refleksji nad rzeczywistą istotą błędu jako przesłanki wyłączającej odpowiedzialność karną za czyn zabroniony określony w art. 23 u.d.i.p. Konstrukcja samego przepisu normującego przestępstwo nieudostępnienia informacji publicznej, jak i nieklarowne zdefiniowanie pojęć przez ustawodawcę wprowadza wiele wątpliwości interpretacyjnych na gruncie przyjętej odpowiedzialności karnej podmiotu zobowiązanego do udzielenia informacji. Jednocześnie okoliczności te wprowadzają realną możliwość powołania się sprawcy na błąd. Błąd ten może dotyczyć każdego ze znamion, choćby i jednego, np. co do zakwalifikowania określonej informacji jako publicznej, jednakże musi to być błąd usprawiedliwiony, który pozostaje prawnie relewantny. Nie zawsze bowiem zasłanianie się niewiedzą doprowadzi do zwolnienia się z odpowiedzialności karnej. Wydaje się, że w dobie zwiększającej się świadomości społecznej, jak i poczucia zasad demokracji, w celu osiągnięcia faktycznej ochrony prawa dostępu do informacji publicznej należy postulować większą precyzję w przepisach i definicjach dotyczących informacji publicznej ze strony ustawodawcy. Zdaje się, że prawodawca mógłby zacząć choćby od modyfikacji definicji informacji publicznej, zastępując zwrot „sprawy publicznej” w art. 1 u.d.i.p. konkretnym i klarownym zdefiniowaniem informacji publicznej, skoro brak jest w treści ustawy określenia pojęcia sprawy publicznej. Ewentualnie mogłaby zostać dodana jednostka systematyzacyjna, która wyjaśniałaby rozumienie sprawy publicznej, tj. wskazany dodatkowy przepis mógłby mieć następujące brzmienie: „Sprawa publiczna to każdy przejaw faktycznego działania władzy publicznej i innych podmiotów wykonujących zadania publiczne na rzecz ogółu społeczeństwa, na rzecz państwa polskiego, jak i dotyczący jego majątku”.

⁶⁴ Por. P. Kozłowska-Kalisz [w:] *Kodeks karny...*, *op. cit.*

⁶⁵ M. Królikowski, R. Zawłocki (red.) *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz. Art. 1–116*, wyd. 5, Warszawa 2021.

BIBLIOGRAFIA

- Aleksandrowicz T.R. [w:] *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, wyd. 4, Warszawa 2008.
- Bernaczyk M., *Funkcja prawa do informacji w polskim porządku prawnym* [w:] M. Jabłoński (red.), *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, Wrocław 2014.
- Bernaczyk M., Presz A., *Karnoprawna ochrona prawa do informacji publicznej. Praktyczna analiza (część 2)*, „Prokuratura i Prawo” 2011, nr 5.
- Bernaczyk M., Presz A., *Karnoprawna ochrona prawa do informacji publicznej. Uwagi wstępne (część 1)*, „Prokuratura i Prawo” 2011, nr 4.
- Bernaczyk M., Presz A., *Karnoprawna ochrona dostępu do informacji publicznej w działalności prokuratury i sądów powszechnych. Cz. I*, „Kwartalnik Naukowy Prawo Mediów Elektronicznych”, 2010, nr 1.
- Bidziński M., *Komentarz do art. 4 ustawy o dostępie do informacji publicznej* [w:] M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz (red.), *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Chmaj M. [w:] M. Chmaj, M. Bidziński, P. Szustakiewicz (red.), *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Czarny-Drożdziejko E., *Karna ochrona prawa do informacji publicznej*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2005, nr 2.
- Daniluk P., *Błąd z art. 28 § 1 k.k.* [w:] R. Stefański (red.), *Kodeks Karny. Komentarz*, wyd. 6, Warszawa 2023.
- Frankowski S., *Przestępstwa kierunkowe w teorii i praktyce*, Warszawa 1970.
- Giezek J. [w:] J. Giezek (red.), *Kodeks karny. Komentarz. Część ogólna*, Warszawa 2021.
- Górzyńska T., *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej*, Kraków 1999.
- Jabłoński M., Wygoda K., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Wrocław 2002.
- Jabłoński M., *Udostępnianie informacji w trybie wnioskowym*, Wrocław 2009.
- Kamińska I., Rozbicka-Ostrowska M., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, wyd. III, Warszawa 2016.
- Kędzierska K., Szustakiewicz P., *Pojęcie informacji publicznej* [w:] P. Szustakiewicz (red.), *Dostęp do informacji publicznej*, wyd. 3, Warszawa 2019.
- Kiełbowski M., *Postępowanie skargowe w zakresie udostępnienia informacji publicznej* [w:] P. Szustakiewicz (red.), *Dostęp do informacji publicznej*, Warszawa 2019.
- Kłaczyński M., Szuster S., *Komentarz do art. 23* [w:] M. Kłaczyński, S. Szuster, *Komentarz do ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. 01.112.1198)*, LEX/el. 2003.
- Kozłowska-Kalisz P. [w:] M. Mozgawa (red.), *Kodeks karny. Komentarz aktualizowany*, art. 23, LEX/el. 2023.
- Krakała A., *Ochrona informacji niejawnych w postępowaniu administracyjnym i sądowno-administracyjnym* [w:] M. Maciejewski (red.), *Prawo do informacji publicznej. Efektywność regulacji i perspektywy jej rozwoju*, Warszawa 2014.
- Matusiak A., Pietrzak-Kudelska B., *Dostęp do informacji publicznej a odpowiedzialność karna* [w:] P. Szustakiewicz (red.), *Dostęp do informacji publicznej*, wyd. 3, Warszawa 2019.
- Pawlik K., *Warunki odpowiedzialności karnej za nieudostępnienie informacji publicznej*, „Informacja w Administracji Publicznej” 2019, nr 3.

- Przesławski T., *Art. 9 k.k. Umysłność* [w:] R. Stefański (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, wyd. 6, Warszawa 2023.
- Warylewski J., *Spółeczna szkodliwość czynu w nowym k.k. – próba określenia*, „Przełęcz Sądowy” 1998, nr 7–8.
- Ważny K., *Odpowiedzialność z tytułu nieudostępnienia informacji publicznej* [w:] S. Płazek, M. Stec (red.), *Służba publiczna. Stan obecny, wyzwania i oczekiwania*, Warszawa 2013.
- Zoll A. [w:] W. Wróbel, A. Zoll (red.), *Kodeks karny. Część ogólna. Tom I. Komentarz do art. 1–52*, Warszawa 2016.

BŁĄD JAKO PRZESŁANKA WYŁĄCZENIA ODPOWIEDZIALNOŚCI KARNEJ ZA NIEUDZIELENIE INFORMACJI PUBLICZNEJ

Streszczenie

W opracowaniu omówiono błąd w rozumieniu przepisów karnych pod kątem wyłączenia odpowiedzialności osoby zobowiązanej do udzielenia informacji publicznej. Autorka dokonała próby określenia istoty błędu na tyle usprawiedliwionego, by mógł on stanowić skuteczną przesłankę wyłączenia odpowiedzialności karnej osoby zobowiązanej do udzielenia informacji publicznej. W tym celu swe rozważania opiera na ugruntowanych kierunkach doktryny, uzupełniając badania teoretyczne o wybrane orzecznictwo sądowe.

Słowa kluczowe: informacja publiczna, odpowiedzialność karna za nieudzielenie informacji publicznej, błąd

ERROR AS A PREMISE FOR EXCLUSION OF CRIMINAL LIABILITY FOR FAILURE TO PROVIDE PUBLIC INFORMATION

Abstract

The article discusses the error in the understanding of penal provisions in terms of excluding the liability of the person obliged to provide public information. The author made an attempt to determine the core of an error justified or significant enough to be an effective ground for excluding the criminal liability of the person obliged to provide public information. For this purpose, she bases her considerations on the well-established directions of the doctrine, supplementing theoretical research with selected jurisprudence.

Keywords: public information, criminal liability for failure to provide public information, error