

PRZESŁANKI ODPOWIEDZIALNOŚCI KARNEJ NA PODSTAWIE ART. 23 USTAWY O DOSTĘPIE DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

ALICJA PIOTROWSKA*

WSTĘP

Prawo dostępu do informacji publicznej stanowi jedno z konstytutywnych uprawnień przyznanych obywatelowi do uczestniczenia w życiu publicznym i społecznym. Podlega ono regulacji zarówno w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, jak i ustawach, czy postanowieniach statutów jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 Konstytucji RP: „Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego 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”¹. Przepis ustawy zasadniczej określa jedynie poszczególne uprawnienia płynące z prawa do informacji oraz wskazuje, na jakie jednostki organizacyjne nałożony został obowiązek podjęcia stosownych działań². Jednakże Konstytucja RP nie wyznacza w sposób dostateczny i pełny standardu dostępu do informacji publicznej. Stąd ustawodawca doprecyzował omawiane kwestie w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej³, dalej: UODDIP. W art. 2 ust. 1 UODDIP rozszerzył zakres podmiotowy prawa do informacji, gwarantując każdemu prawo dostępu do informacji publicznej, nie zaś jedynie obywatelom⁴. Stworzył katalog otwarty

* uczestniczka seminarium doktoranckiego nauk prawnych Wydziału Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego, e-mail: alicjap507@gmail.com, ORCID: 0009-0001-6299-8318

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483).

² M. Wild [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz do art. 1–86*, t. 1, Warszawa 2016, Legalis, art. 23, nt. 36.

³ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2002 r. poz. 902).

⁴ *Ibidem*.

podmiotów obowiązanych do udostępnienia wskazanych informacji oraz nałożył na nie obowiązki z tym związane. Z kolei nieprawidłowa realizacja tychże obowiązków może skutkować odpowiedzialnością karną, ponieważ nieudostępnienie informacji publicznej jest penalizowane i stanowi przestępstwo. Przepis art. 23 UODDIP stanowi: „Kto, wbrew ciążącemu na nim obowiązkowi, nie udostępnia informacji publicznej, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku”⁵. Należy uznać, że prawo dostępu do informacji publicznej gwarantuje obywatelom ustawa zasadnicza, a norma przepisu art. 23 UODDIP chroni ten dostęp, zatem przedmiotem ochrony jest prawo do uzyskania informacji publicznej.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej weszła w życie dnia 1 stycznia 2002 r., a zatem obowiązuje w polskim porządku prawnym od 21 lat. Znajduje ona swoje odzwierciedlenie w licznych orzecznictwie oraz doktrynie. Jednakże pomimo wielu publikacji brak jest kompleksowego komentarza do przepisu sankcjonującego odpowiedzialność karną za nieudostępnienie informacji publicznej. Podstawowym celem niniejszego opracowania jest odpowiedź na postawione główne pytanie: jakie przesłanki uzasadniają możliwość poniesienia odpowiedzialności karnej za nieudostępnienie informacji publicznej oraz jakie okoliczności wyłączają tę odpowiedzialność? Niezwykle istotnym aspektem jest usankcjonowanie w ustawie ewentualnych uchybień ze strony podmiotów dysponujących informacją publiczną. Niewątpliwie gdyby prawodawca nie wprowadził tego przepisu, w praktyce mogłoby dochodzić do naruszeń praw obywatela do dostępu do informacji. Odpowiedzialność za nieudostępnienie informacji na gruncie przepisów UODDIP przybiera postać odpowiedzialności karnej.

PRZEDMIOT OCHRONY

Przedmiotem ochrony normy z art. 23 UODDIP jest prawo do uzyskania informacji publicznej⁶. Jak już wspomniano, prawo to ma swoje źródło w art. 61 Konstytucji RP, bowiem wynika z niego, że ustawodawca wprowadził do polskiego systemu prawnego prawo do informacji o działalności organów władzy publicznej. Uprawnienie to daje możliwość obywatelom do aktywnej partycypacji w życiu publicznym, co w rzeczywistości stanowi pewną formę kontroli społecznej nad administrowaniem sprawami publicznymi. Zgodnie z treścią art. 61 Konstytucji RP prawo do informacji przysługuje w stosunku do organów władzy publicznej, osób pełniących funkcje publiczne⁷, a także

⁵ *Ibidem*.

⁶ I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska [w:] I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska (red.), *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2016, art. 23, s. 337.

⁷ Zgodnie z art. 115 § 19 k.k. (Dz.U. z 2021 r. poz. 2345): „Osobą pełniącą funkcje publiczną jest funkcjonariusz publiczny, członek organu samorządowego, osoba zatrudniona w jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi, chyba że wykonuje wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba, której uprawnienia i obowiązki w zakresie działalności publicznej są określone lub uznane przez ustawę lub wiążącą Rzeczpospolitą Polską umowę międzynarodową”.

innych podmiotów wykonujących zadania władzy publicznej gospodarujących mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa⁸.

Ustawodawca formułując definicję informacji publicznej, w art. 1 ust. 1 UODDIP wyjaśnił, że każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w ustawie. Jednakże pojęcie to w doktrynie wzbudza wiele wątpliwości interpretacyjnych, gdyż jest nieprecyzyjne, a przede wszystkim zawiera dwa określenia, których ani ustawa, ani inne akty prawne nie definiują, tj. „sprawy publiczne” i „informacja publiczna”. Pewnym uzupełnieniem tego niedookreślonego pojęcia jest art. 6 UODDIP⁹, który zawiera przykłady typowych kategorii informacji publicznych, przy tym tworząc – z uwagi na zwrot „w szczególności” – katalog otwarty. Z tego względu niezbędne oraz niezwykle pomocne jest orzecznictwo sądów administracyjnych. Według WSA sprawą publiczną, o której mowa w art. 1 ust. 1 UODDIP, będzie działalność organów władzy publicznej (samorządów, osób i jednostek organizacyjnych) w zakresie wykonywania zadań władzy publicznej oraz gospodarowania mieniem publicznym, a więc mieniem komunalnym lub Skarbu Państwa, zaś informacją publiczną stanowi treść wszelkiego rodzaju dokumentów odnoszących się do organów władzy publicznej, związanych z organem bądź w jakikolwiek sposób dotyczących organu, bez względu na to, co jest ich przedmiotem¹⁰.

W art. 2 UODDIP zawarta jest zasada dostępności, z której wynika, że prawo do informacji publicznej przysługuje każdemu, a od osoby wykonującej prawo do informacji nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego. Określa krąg podmiotów uprawnionych do uzyskiwania informacji publicznej, jednakże z zastrzeżeniem ograniczeń przewidzianych w art. 5 UODDIP¹¹. Zatem jeżeli osoba żąda danej informacji publicznej, która nie podlega udostępnieniu w innym

⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483).

⁹ S. Dziwisz, *Prawnokarna ochrona prawa do informacji publicznej*, „Kontrola Państwowa” 2019, nr 4, s. 39.

¹⁰ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 29 maja 2013 r., II SA/Gd 183/13, LEX Nr 1321102.

¹¹ Art. 5 UODDIP stanowi, że: „1. Prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych. 2. Prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Ograniczenie to nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, oraz przypadku, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa. 2a. Prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o przymusowej restrukturyzacji. 2b. Prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w ustawie z dnia 12 lutego 2010 r. o rekaptalizacji niektórych instytucji oraz o rządowych instrumentach stabilizacji finansowej. 3. Nie można, z zastrzeżeniem ust. 1 i 2–2b, ograniczać dostępu do informacji o sprawach rozstrzyganych w postępowaniu przed organami państwa, w szczególności w postępowaniu administracyjnym, karnym lub cywilnym, ze względu na ochronę interesu strony, jeżeli postępowanie dotyczy władz publicznych lub innych podmiotów wykonujących zadania publiczne albo osób pełniących funkcje publiczne – w zakresie tych zadań lub funkcji. 4. Ograniczenia dostępu do informacji w sprawach, o których mowa w ust. 3, nie naruszają

trybie oraz nie stanowi tajemnicy prawnie chronionej, to informacja ta powinna być udostępniona. Z kolei w art. 3 ust. 1 UODDIP rozszerzono formy realizacji prawa do informacji wskazane w art. 61 ust. 2 Konstytucji RP¹², tym samym wskazując uprawnienia do:

- 1) uzyskania informacji publicznej, w tym uzyskania informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego;
- 2) wglądu do dokumentów urzędowych;
- 3) dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów¹³.

Realizacja prawa do informacji publicznej w przewidzianych UODDIP formach jest uzależniona od jednoczesnego, kumulatywnego spełnienia trzech przesłanek. Po pierwsze przedmiotem żądania informacji musi być informacja publiczna w rozumieniu art. 1 oraz art. 3 ust. 2 UODDIP. Po drugie adresatem żądania udostępnienia informacji publicznej, na zasadach tej ustawy, zgodnie z art. 4 ust. 1 UODDIP, mają być „władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne”, ponadto związki zawodowe i inne organizacje oraz partie polityczne. Po trzecie zgodnie z art. 4 ust. 3 UODDIP obowiązane do udostępnienia informacji publicznej są podmioty, o których mowa w ust. 1 i 2, będące w posiadaniu takich informacji¹⁴.

STRONA PRZEDMIOTOWA

Czynność sprawcza przestępstwa z art. 23 UODDIP polega na nieudostępnieniu informacji publicznej. Przesłanką warunkującą zastosowanie określonej w tym przepisie sankcji jest zaniechanie po stronie zobowiązanego podmiotu. Bez znaczenia pozostaje tryb udostępniania informacji. Sposób udostępniania informacji publicznej określa art. 7 UODDIP. Podstawową formą udostępniania informacji publicznej jest jej ogłoszenie w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP). Natomiast informacje, które nie zostały udostępnione w BIP, są udostępniane na wniosek albo przez ich wyłożenie lub wywieszenie w miejscach ogólnie dostępnych, a także przez zainstalowanie w miejscach ogólnie dostępnych urządzenia umożliwiającego zapoznanie się z nimi¹⁵.

prawa do informacji o organizacji i pracy organów prowadzących postępowania, w szczególności o czasie, trybie i miejscu oraz kolejności rozpatrywania spraw”.

¹² W treści art. 61 ust. 2 Konstytucji RP przewidziano przykładowe formy realizacji prawa do informacji publicznej. Głównym sposobem realizacji wskazanego prawa jest udostępnianie dokumentów. Obowiązek udostępniania odnosi się przede wszystkim do dokumentów urzędowych, na które składają się m.in. akty i inne rozstrzygnięcia administracyjne i sądowe, dokumentacje przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpienia, stanowiska, wnioski i opinie podmiotów ją przeprowadzających, stanowiska w sprawach publicznych zajęte przez organy władzy publicznej i przez funkcjonariuszy publicznych oraz inne wystąpienia i oceny dokonywane przez organy władzy publicznej – zob. M. Wild [w:] *Konstytucja R...*, *op. cit.*, nt. 23.

¹³ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 902).

¹⁴ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 maja 2011 r., II SAB/Wa 104/11, LEX Nr 994263.

¹⁵ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 902).

Należy jednak wyraźnie zaznaczyć, w ślad za wyrokiem WSA, że przepisy UODDIP uprawniają do żądania umożliwienia zapoznania się z treścią dokumentów, a więc poznania konkretnych faktów w nich opisanych¹⁶. Udostępnieniu nie podlega sam dokument, a jego treść wytworzona przez organ władzy publicznej, a także treść, która jest w posiadaniu tego organu i służy mu do realizacji jego zadań^{17,18}.

Penalizacji podlega każdy sposób nieudostępnienia informacji publicznej. Natomiast aby można było przypisać odpowiedzialność karną z tego tytułu, najpierw niezbędne jest ustalenie, czy zostały wyczerpane wszystkie znamiona czynu zabronionego z art. 23 UODDIP. Przesłanki, które będą powodowały poniesienie odpowiedzialności karnej na podstawie art. 23, to zachowania podmiotu sprawczego polegające m.in. na:

- 1) nieumieszczeniu w BIP informacji wskazanych w art. 8 ust. 3 i 4 UODDIP (w zakresie, w jakim go dotyczą) oraz nieudostępnieniu informacji w innych formach przewidzianych w art. 7 UODDIP¹⁹;
- 2) nieumieszczeniu wymaganych informacji w BIP, co jest spowodowane niestworzeniem odpowiedniej strony podmiotowej w Biuletynie²⁰;
- 3) nieudostępnieniu informacji na wniosek osoby zainteresowanej na podstawie art. 13 ustawy, gdy jednocześnie nie została opublikowana w BIP lub z powodu nieutworzenia strony podmiotowej (z momentem upływu ustawowego terminu na udostępnienie)²¹;
- 4) nieudostępnieniu informacji na wniosek osoby zainteresowanej w sytuacji, gdy podmiot obowiązany do jej udostępnienia wydaje decyzję bez podstawy prawnej decyzji odmownej lub podobne rozstrzygnięcie bez wskazania ustawowych powodów, które mogą skutkować wydaniem takiej decyzji²²;
- 5) ignorowaniu wniosku o udostępnienie informacji publicznej (brak reakcji podmiotu obowiązującego do udostępnienia informacji publicznej);
- 6) zaprzeczeniu faktowi posiadania istniejącej informacji publicznej albo jej zniszczeniu;
- 7) wykonywaniu czynności materialno-technicznych z zamiarem uchylenia się od merytorycznego rozpoznania wniosku (np. odsyłanie do stron WWW nienależących do systemu BIP, nieuzasadnionym argumentowaniem, że żądana informacja nie mieści się w pojęciu informacji o sprawach publicznych);
- 8) wydaniu decyzji odmownej bądź umorzeniu postępowania wbrew przepisom ustawy (np. podmiot zobowiązany bezzasadnie stwierdził, że dana informacja

¹⁶ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 31 października 2012 r., II SA/Kr 1192/12, LEX Nr 1234311.

¹⁷ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 października 2009 r., II SAB/Wa 81/09, LEX Nr 572741.

¹⁸ Wyrok NSA z dnia 9 grudnia 2010 r., I OSK 1797/10, LEX Nr 1113061.

¹⁹ I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska [w:] *Ustawa o dostępie...*, op. cit., s. 337.

²⁰ S. Dziwiś, *Prawonokarna ochrona prawa...*, op. cit., s. 42.

²¹ E. Czarny-Drożdżejko, *Karna ochrona prawa do informacji publicznej*, „Czasopisma Prawa Karnego i Nauk Penalnych”, 2005, z. 2, s. 147.

²² E. Czarny-Drożdżejko, *Karna ochrona*, s. 147.

- nie jest informacją publiczną lub bezpodstawnie powołał się na normę z art. 5, stanowiącą o ograniczeniach prawa dostępu do informacji publicznej)²³;
- 9) udzieleniu informacji wnioskodawcy jedynie częściowo albo jeżeli odpowiedź nie stanowiła prawidłowej realizacji wniosku;
 - 10) nieuzasadnionej odmowie dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej (art. 18 UODDIP)²⁴;
 - 11) bezpodstawniej odmowie dostępu do protokołów lub stenogramów (art. 19 UODDIP)²⁵;
 - 12) wprowadzeniu żądającego informacji w błąd przez udzielenie niezgodnej z rzeczywistością odpowiedzi co do faktu nieposiadania informacji²⁶.

Podkreślenia wymaga fakt, iż aktualność bądź waga informacji nie wpływa na obowiązek jej udostępniania. Przepis art. 23 UODDIP penalizuje zachowanie polegające na nieudostępnieniu jakiegokolwiek informacji o charakterze publicznym, natomiast okoliczności odnoszące się do wagi i znaczenia informacji wpływają na ocenę stopnia społecznej szkodliwości czynu²⁷. Biorąc powyższe pod rozwagę, organ dopuszcza się zaniechania, a tym samym naraża na określoną w przepisie sankcję, w sytuacji zarówno nieudostępnienia informacji zgodnie ze złożonym przez zainteresowanego wnioskiem, jak również nie wykonując określonego *ex lege* obowiązku²⁸. Jednakże realizacja znamienia czasownikowego omawianego czynu zabronionego nastąpi z chwilą ustawowego terminu określonego w art. 13 ustawy przewidzianego na udostępnienie informacji bądź z datą wydania przez organ decyzji odmownej²⁹. O powstaniu odpowiedzialności karnej możemy mówić, gdy udostępnienie informacji publicznej na wniosek nastąpiło z uchybieniem 14-dniowego terminu lub w sytuacji wydłużenia tego terminu do 2 miesięcy (przy czym podmiot obowiązany powiadamia wnioskodawcę o powodach opóźnienia i terminie udostępnienia informacji).

Warto wskazać, że zachowanie polegające na nieudzieleniu zainteresowanemu, który złożył wniosek, informacji publicznej, która co prawda została opublikowana w BIP, lecz wnioskodawca wykaże, że nie ma możliwości zapoznania się z nią za pośrednictwem Biuletynu, np. z powodu braku dostępu do Internetu – nie realizuje znamion czynu zabronionego z art. 23 UOPDDIP. Ponadto organ administracji publicznej w przypadku informacji udostępnionej w BIP nie ma obowiązku dokonywania wydruków z Biuletynu i przesyłania ich żądającemu³⁰.

Nieudostępnienie informacji publicznej jest przestępstwem formalnym, czyli penalizacji podlega samo zachowanie sprawcy polegające na niezrealizowaniu

²³ M. Bernaczyk, A. Presz, *Karnoprawna ochrona dostępu do informacji publicznej w działalności prokuratury i sądów powszechnych. Część II*, „Prawo Mediów Elektronicznych” 2010, nr 4, s. 57.

²⁴ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902).

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ WSA we Wrocławiu w wyroku z 13.10.2005 r., IV SAB/Wr 41/05, CBOSA.

²⁷ Postanowienie SN z 20.07.2007 r., III KK 74/07, LEX Nr 323657.

²⁸ M. Bidziński [w:] *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, red. M. Budziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, Warszawa 2018, art. 23, s. 226.

²⁹ M. Bidziński [w:] *Ustawa o dostępie...*, s. 226.

³⁰ Wyrok NSA 7.03.2012 r., I OSK 2479/11, LEX Nr 1264736.

obowiązku udostępnienia informacji. Karalne jest więc już samo nieumieszczenie informacji publicznej w BIP, bez konieczności ustalania osób, którym uniemożliwiło to zapoznanie się z nią. Nie ma znaczenia, czy podmiot uprawniony do uzyskania informacji publicznej ją otrzymał, a także nie ma potrzeby wykazywania związku przyczynowego pomiędzy zachowaniem sprawcy a skutkiem tego zachowania³¹.

Zawiadomienie o możliwości popełnienia przestępstwa może złożyć każdy, w przypadku gdy ma do czynienia z beczynnością instytucji, jeżeli instytucja ignoruje decyzję organu II instancji bądź ignoruje wyrok sądu. Z beczynnością organu, do którego wpłynął wniosek o udostępnienie informacji publicznej, mamy do czynienia wówczas, gdy zobowiązany do udzielenia tej informacji podmiot nie podejmuje w ustawowym terminie wskazanych czynności, tj.:

- 1) nie udostępnia informacji publicznej w formie czynności materialno-technicznej;
- 2) nie wydaje decyzji o odmowie jej udzielenia³²;
- 3) nie informuje wnioskodawcy, że żądana informacja nie jest informacją publiczną, bądź że żądanej informacji publicznej nie posiada;
- 4) nie udziela informacji, o której mowa w art. 14 ust. 2 ustawy³³;
- 5) załatwił sprawę częściowo, udzielił informacji niepełnej;
- 6) odpowiada na wniosek o udzielenie informacji publicznej pismem, w którym nie udziela informacji, a pismo to jednocześnie nie spełnia warunków określonych w art. 16 ust. 2 ustawy (wówczas dochodzi do sytuacji, w której z jednej strony wnioskodawca zostanie poinformowany, że informacja publiczna nie będzie udostępniona, z drugiej zaś strony nie realizuje formalnego obowiązku wydania decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej). W razie stwierdzenia beczynności organu wnioskodawca może złożyć skargę na beczynność do WSA, przy czym ustawodawca nie określił terminu na złożenie skargi. *A contrario* warto wskazać, w jakich przypadkach nie należy składać zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa: jeżeli aktualnie toczy się postępowanie, właściwy organ administracji nie reaguje na pisma, a spór dotyczy tego, czy dana informacja jest informacją publiczną i czy podlega ochronie. Od beczynności w zakresie dostępu do informacji publicznej należy odróżnić niemożność udostępnienia informacji publicznej. Jest to sytuacja, w której zainteresowany

³¹ L. Gardocki, *Prawo karne*, Warszawa 2007, s. 66.

³² WSA w Kielcach w wyroku z 19.05.2010 r., II SAB/Ke19/10 zauważył, że jeśli zdaniem organu z jakichś przyczyn informacja publiczna nie może być udostępniona, stosownie do art. 16 UODDIP organ prowadzący winien rozstrzygnąć sprawę poprzez wydanie decyzji odmawiającej jej udostępnienia. Jeżeli organ nie udostępnił informacji ani też nie rozstrzygnął wniosku poprzez wydanie decyzji, zarzut beczynności jest uzasadniony. Organ administracji publicznej nie może, bowiem nie rozstrzygnąć wniosku o udostępnienie żądanej informacji publicznej.

³³ Art. 14 ust. 2 UODDIP (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) stanowi, że: „Jeżeli informacja publiczna nie może być udostępniona w sposób lub w formie określonych we wniosku, podmiot obowiązany do udostępnienia powiadamia pisemnie wnioskodawcę o przyczynach braku możliwości udostępnienia informacji zgodnie z wnioskiem i wskazuje, w jaki sposób lub w jakiej formie informacja może być udostępniona niezwłocznie. W takim przypadku, jeżeli w terminie 14 dni od powiadomienia wnioskodawca nie złoży wniosku o udostępnienie informacji w sposób lub w formie wskazanych w powiadomieniu, postępowanie o udostępnienie informacji umarza się”.

podmiot nie otrzymuje żądanej informacji, ale też nie otrzymuje decyzji administracyjnej odmawiającej dostępu do informacji publicznej³⁴.

STRONA PODMIOTOWA

Przestępstwo nieudostępnienia informacji publicznej jest przestępstwem umyślnym, bowiem ustawodawca nie zamieścił w przepisach UODDIP klauzuli nieumyślności. Można je popełnić z zamiarem bezpośrednim³⁵ lub ewentualnym³⁶. Sprawca popełnia czyn zabroniony z zamiarem bezpośrednim, gdy ma świadomość ciężącego na nim obowiązku udzielenia informacji publicznej, wie, że wnioskowana informacja dotyczy sprawy publicznej oraz wie, że nie zachodzą przesłanki ograniczające dostęp do informacji publicznej, stąd nie zachodzą przesłanki uzasadniające odmowę dostępu do tej informacji. Natomiast popełnia czyn zabroniony w zamiarze ewentualnym ten, kto ma świadomość, że jego zaniechanie udostępnienia informacji publicznej może wyczerpywać znamiona przestępstwa z art. 23 UODDIP, a przy tym godzi się na to i akceptuje swoje zachowanie³⁷. Zasadnie twierdzi się w orzecznictwie, że „ustalenie zamiaru sprawcy niezbędnego dla skazania za przestępstwo umyślne powinno odbywać się w oparciu o zewnętrzne objawy jego zachowania³⁸”. Z kolei odtworzenie zamiaru, jeśli oskarżony go nie ujawni, nie jest zabiegiem łatwym i dlatego też jego rekonstrukcja musi być wszechstronna i dogłębna³⁹.

PODMIOT

Z punktu widzenia karnoprawnej ochrony prawa do informacji publicznej o odpowiedzialności z art. 23 UODDIP można mówić tylko wtedy, gdy istnieje podmiot zobowiązany do jej udostępniania⁴⁰ w rozumieniu art. 4 ustawy⁴¹. Na podmiot został nałożony obowiązek udostępnienia informacji publicznej w zakresie wykonywania swoich czynności. Natomiast podmiot ten będzie ponosić odpowiedzialność, jeżeli przepisy nie dają podstaw do ograniczenia dostępu do informacji, a podmiot – wbrew

³⁴ J. Ruszewski, P. Sitniewski [w:] *Dostęp do informacji publicznej w pytaniach i odpowiedziach*, red. P. Sitniewski, Białystok 2013, s. 41-65.

³⁵ Zgodnie z art. 9 § 1 KK (Dz.U. z 2022 r. poz. 1138) zamiar bezpośredni zachodzi wtedy, gdy sprawca ma zamiar popełnienia czynu zabronionego, tzn. chce go popełnić i liczy się z konsekwencjami swego czynu.

³⁶ Zgodnie z art. 9 § 1 KK (Dz. U. z 2022 r. poz. 1138) zamiar ewentualny zachodzi, gdy sprawca przewiduje możliwość popełnienia czynu zabronionego i na to się godzi.

³⁷ M. Bernaczyk, A. Presz, *Karnoprawna ochrona...*, *op. cit.*, s. 57.

³⁸ Wyrok SN z 18.10.1996 r., III KKN 54/96, „Prokuratura i Prawo”, Warszawa 1997, nr 4, s. 1

³⁹ Wyrok SA w Katowicach z 23.04.2008 r., II AKA 92/08, POSP.

⁴⁰ I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska [w:] *Ustawa o dostępie...*, *op. cit.*, s. 339.

⁴¹ Przykładowy katalog podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej określa art. 4 ust. 1 i 2 UODDIP (Dz. U. z 2022 r. poz. 902), zgodnie z którym są to władze publiczne i inne podmioty wykonujące zadania publiczne oraz organizacje związkowe i pracodawców, reprezentatywne w rozumieniu ustawy z 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego.

ciążącemu na nim obowiązki i możliwościom udostępnienia informacji – tego nie wykonuje⁴². Potwierdzają tę interpretację M. Bednarczyk i A. Presz, twierdząc, że wszystko, co znajduje się w posiadaniu podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznej, a nie jest objęte szczególnymi wyłączeniami, podmioty te powinny udostępnić⁴³. Należy przy tym zaznaczyć, że omawiane przestępstwo ma charakter indywidualny, zatem sprawcą nie będzie podmiot wskazany w art. 4, a może być nim wyłącznie osoba fizyczna mająca obowiązek udostępniania informacji, czyli kierownik jednostki lub pracownik, któremu to zadanie zostało powierzony⁴⁴. Znaczącym warunkiem zastosowania sankcji z art. 23 jest prawidłowe oraz wyraźne wskazanie podmiotów ponoszących odpowiedzialność z tego tytułu. W przypadku braku jednoznacznego określenia odpowiedzialność poniesie osoba pełniący funkcję naczelną, czy kierująca wydziałem lub departamentem. Z kolei w stosunku do osób zatrudnionych w danym organie będzie można zastosować odpowiedzialność dyscyplinarną lub służbową za niewykonywanie lub wadliwe wykonywanie swoich obowiązków⁴⁵. Przypisanie odpowiedzialności karnej za nieudostępnienie informacji przekazywanej na wniosek wymaga dodatkowo stwierdzenia, że wniosek taki został złożony, a osoba, która go otrzymała, jest w posiadaniu wskazanej w nim informacji⁴⁶.

OKOLICZNOŚCI WYŁĄCZAJĄCE ODPOWIEDZIALNOŚĆ KARNA

Jak już wskazano, znamię czasownikowe czynu zabronionego z art. 23 polega na nieudostępnieniu informacji publicznej, zarówno gdy zobowiązany podmiot nie umieści informacji w BIP, nie stworzy strony internetowej do tego celu, a także nie udzieli informacji na wniosek po ustawowym terminie. Na obowiązany do udostępnienia informacji organ można nałożyć sankcję, również w sytuacji gdy organ wprowadzi wnioskodawcę w błąd przez udzielenie niezgodnej z rzeczywistością odpowiedzi co do faktu posiadania informacji. Skoro organ ma obowiązek udostępnić każdą informację w zakresie, w jakim go dotyczy, w obrębie swoich zadań, to nie można całkowicie wykluczyć sytuacji, w której podmiot nie udostępni informacji, bo np. nie będzie świadomy, że daną informację musi udostępnić, że należy

⁴² S. Momot, *Przepisy o dostępie do informacji publicznej w praktyce prokuratorskiej*, „Prokuratura i Prawo”, Warszawa 2008, nr 10, s. 100-124.

⁴³ M. Bernaczyk, A. Presz, *Karnoprawna ochrona...*, *op. cit.*, s. 136.

⁴⁴ M. Bernaczyk, A. Presz słusznie wskazali, że zarówno osoba kierująca jednostką organizacyjną, jak i podwładny, któremu powierzono obowiązek udostępniania informacji publicznej, mogą być dwoma niezależnymi podmiotami przestępstwa indywidualnego z art. 23 UODDIP. Jednakże możliwa jest też odpowiedzialność karna dwóch podmiotów przestępstwa indywidualnego jako współsprawców, działających wspólnie i w porozumieniu ze sobą (art. 18 KK). Istotą współsprawstwa przy omawianym typie czynu zabronionego będzie zatem oparte na porozumieniu wspólne zachowanie sprawców polegające na zaniechaniu udostępnienia informacji publicznej, z których każdy obejmuje swym zamiarem urzeczywistnienie wszystkich znamion przedmiotowych omawianego czynu – zob. M. Bernaczyk, A. Presz, *Karnoprawna ochrona dostępu do informacji publicznej. Część I*, „Prokuratura i Prawo”, Warszawa 2011, nr 4, s. 154.

⁴⁵ M. Bidziński [w:] *Ustawa o dostępie...*, *op. cit.*, s. 227-228.

⁴⁶ S. Dziwiński, *Prawnokarna ochrona prawa...*, *op. cit.*, s. 46.

to do jego kompetencji. Wskazana sytuacja może znaleźć zastosowanie w art. 28 § 1 k.k., który stanowi, że osoba pozostająca w usprawiedliwionym błędzie co do okoliczności stanowiącej znamię czynu zabronionego nie popełnia przestępstwa. W przypadku normy z art. 23 UODDIP możemy mówić o błędzie dotyczącym:

- 1) przedmiotu ochrony (błąd co do pojęcia „informacja publiczna” lub „sprawy publiczne”);
- 2) reguł postępowania z dobrem chronionym (błąd co do przesłanek odmowy udzielenia informacji publicznej);
- 3) podmiotu (błąd co do zakresu powierzonych obowiązków)⁴⁷.

Z uwagi na brak legalnej definicji pojęcia „informacja publiczna”, co może prowadzić do błędnej wykładni językowej tego pojęcia, zachodzi prawdopodobieństwo, że podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej mylnie będzie sądził, że wnioskowana informacja nie dotyczy sprawy publicznej. Sprawca taki będzie pozostawał w błędzie co do pojęcia informacji publicznej oraz sprawy publicznej. Mogą się zdarzać takie sytuacje, ponieważ jak wskazano we wstępie, art. 6 UODDIP zawiera jedynie przykłady informacji publicznych, tworząc katalog otwarty, nieprecyzyjny, niewyczerpujący. Przepisy UODDIP nie wskazują dokładnie, która informacja ma charakter publiczny i powinna być ujawniona, a która nie. Doktryna oraz orzecznictwo sądów administracyjnych ukształtowały owe pojęcie, lecz biorąc pod uwagę każdorazowo inny stan faktyczny oraz rozbieżność co do kryterium wyróżnienia informacji o sprawie publicznej, istnieje możliwość powołania się na okoliczność, że sprawca działał w usprawiedliwionym błędzie. W orzecznictwie podkreśla się, że „za informację publiczną należy uznać każdą wiadomość wytworzoną przez szeroko rozumiane władze publiczne, a także inne podmioty sprawujące funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań publicznych i gospodarowania mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa. Charakter informacji publicznej mają również informacje niewytworzone przez wskazane podmioty, lecz do nich się odnoszące. Informację publiczną stanowi więc treść wszelkiego rodzaju dokumentów nie tylko bezpośrednio zredagowanych i wytworzonych przez wskazany podmiot. Przymiot taki posiada także treść dokumentów, których podmiot używa do zrealizowania powierzonych mu prawem zadań. Bez znaczenia przy tym jest, w jaki sposób dokumenty znalazły się w posiadaniu adresata wniosku oraz to, czy znajdują się one w posiadaniu także innego podmiotu. Ważne jedynie jest, by dokumenty takie służyły realizowaniu zadań publicznych przez tego adresata wniosku i odnosiły się do niego bezpośrednio⁴⁸”. „Pod pojęciem informacji o sprawie publicznej należy rozumieć również każdą czynność i każde działanie organu władzy publicznej w sferze prawa administracyjnego, ale też np. w sferze prawa cywilnego⁴⁹”. „Nie wszystkie dokumenty urzędowe są dokumentami dotyczącymi spraw publicznych⁵⁰”. Analizując powyżej wskazane poglądy,

⁴⁷ M. Bernaczyk, A. Presz, *Karnoprawna ochrona dostępu do informacji publicznej w działalności prokuratury i sądów powszechnych. Część II, op. cit.*, s. 59–60.

⁴⁸ Wyrok NSA z dnia 15 czerwca 2018 r., I OSK 1187/18, LEX Nr 1792743.

⁴⁹ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 15 października 2007 r., II SAB/Kr 56/07, CBOSA.

⁵⁰ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 18 grudnia 2006 r., II SAB/Kr 88/06, CBOSA.

ten ostatni budzi wątpliwości oraz jest dyskusyjny, ponadto pomiędzy nim a normą z art. 6 ust. 2 UODDIP zachodzi sprzeczność. Aby uniknąć błędu co do przedmiotu ochrony, podmiot, który ma udzielić informacji publicznej, powinien zbadać, czy wniosek o udzielenie informacji publicznej dotyczy informacji, skontrolować, czy dotyczy informacji istniejącej i będącej w posiadaniu tego podmiotu, a na koniec określić, czy informacja dotyczy spraw publicznych⁵¹.

Kolejnym rodzajem błędu skutkującym ewentualnym uchyleniem się od odpowiedzialności karnej jest błąd co do reguł postępowania z dobrem prawnym. Zachodzi on wówczas, gdy sprawca udowodni, że znajdował się w błędzie co do okoliczności uzasadniającej odmowę udzielenia informacji publicznej. W takim przypadku sprawca może powoływać się na brak świadomości, iż obowiązany był do udzielenia takiej informacji, co w praktyce niewątpliwie dotyczy jednostkowych i wyjątkowych sytuacji⁵². To do zadań organu należy decyzja o tym, czy informacja może zostać udostępniona, a także ustalenie, jakie informacje podlegają ochronie oraz wskazanie, czy dane te objęte są tajemnicą ze względu na ochronę danych osobowych w nich zawartych, czy też ze względu na prawo do prywatności lub tajemnicę państwową, służbową, skarbową lub statystyczną⁵³. Prawo dostępu do informacji publicznej podlega bowiem ograniczeniu w przypadkach wprost wskazanych w art. 5 UODDIP⁵⁴. W praktyce najczęstszymi przesłankami odmowy dostępu do informacji publicznej będą bez wątpienia kwestie ochrony danych osobowych. Organ udzielając takiej informacji, powinien dokonać anonimizacji (np. usunąć/zakryć imię i nazwisko, adres zamieszkania). Jednakże należy podkreślić, że jeżeli w obrębie informacji zbiegają się jeszcze inne dane ustawowo chronione, powyższe może być zabiegiem niewystarczającym. Podmiot otrzymujący wniosek o udostępnienie informacji publicznej powinien przed jej udostępnieniem zweryfikować, czy ma do czynienia z informacją publiczną oraz czy nie podlega ograniczeniu w zakresie objętym dyspozycją art. 5 UODDIP. Nadto podejmując decyzje o odmowie dostępu do informacji, winien w sposób precyzyjny oraz szczegółowy uzasadnić przeciwskazania do jej udostępnienia. A zatem w błędzie co do reguł postępowania z dobrem prawnym będzie jedynie sprawca, który wykaże brak świadomości, że wystąpiła okoliczność uzasadniająca obowiązek udostępnienia informacji publicznej⁵⁵.

Z błędem co do podmiotu czynu zabronionego mamy do czynienia, gdy sprawca nie ma świadomości „bycia zobowiązanym” do udostępnienia informacji

⁵¹ K. Kędzińska, P. Szustakiewicz [w:] P. Szustakiewicz (red.), *Dostęp do informacji publicznej*, Legalis 2019.

⁵² M. Bernaczyk, A. Presz, *Karnoprawna ochrona dostępu do informacji publicznej w działalności prokuratury i sądów powszechnych. Część II, op. cit.*, s. 63.

⁵³ A. Zdunek, *Ograniczenie prawa do informacji publicznej w orzecznictwie sądów administracyjnych – wybrane zagadnienia*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2016, nr 2, s. 86.

⁵⁴ Art. 5 UODDIP (Dz.U. z 2022 r. poz. 902) stanowi, że prawo dostępu do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych, a także ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy.

⁵⁵ M. Bernaczyk, A. Presz, *Karnoprawna ochrona dostępu do informacji publicznej w działalności prokuratury i sądów powszechnych. Część II, op. cit.*, s. 63.

publicznej⁵⁶. Co prawda ciężko uwierzyć, że osoby zajmujące kierownicze stanowiska bądź posiadające długi staż w danej placówce pozostają w tym zakresie w nieświadomości. Podobnie będzie w sytuacji nowo zatrudnionych pracowników, ponieważ obowiązek udostępnienia informacji jest nakładany na nich m.in. na podstawie pragmatyki służbowej, aktów wewnętrznych, czy regulaminu pracy udostępnianego na początku podjęcia współpracy. Jednakże chcąc powołać się na wskazany błąd, sprawca może powołać się na to, że albo nie zdawał sobie sprawy z charakteru swojej jednostki organizacyjnej (art. 4 ust. 1 i 2), albo nie zdawał sobie sprawy z tego, że to do jego obowiązków służbowych należy udostępnienie informacji publicznej.

ZAGROŻENIE KARĄ I TRYB ŚCIGANIA

Przestępstwo nieudostępnienia informacji publicznej jest występkiem, dla którego ustawodawca przewidział sankcję alternatywną, wielorodzajową i względnie oznaczoną⁵⁷. Zagrożone jest grzywną, karą ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku. Z uwagi na alternatywne zagrożenie, czyli możliwość wyboru kary zastosowanie znajdzie dyrektywa preferencji kar wolnościowych uregulowana w art. 58 §1 k.k. Ustawowe zagrożenie pozwala również na zastosowanie art. 59 k.k. stanowiącego o odstąpieniu od wymierzenia kary. Z kolei nie będzie możliwe zastosowanie normy z art. 37b k.k., czyli zastosowanie kary mieszanej. W przypadku występkę z art. 23 UODDIP sąd może również orzec środki karne przewidziane w Kodeksie karnym. Przychyłam się do zdania M. Bernaczyk i A. Presz, że na gruncie omawianego przepisu najbardziej celowy byłby zakaz zajmowania określonego stanowiska (art. 41 §1 k.k.) albo podanie wyroku do publicznej wiadomości (art. 43b k.k.)⁵⁸. Do sprawcy przestępstwa nieudostępnienia informacji publicznej może również znaleźć zastosowanie instytucja warunkowego umorzenia postępowania karnego uregulowana w art. 66 k.k. oraz warunkowe zawieszenie wykonania kary pozbawienia wolności z art. 69 k.k.

Przygotowanie do występkę w polskim prawie karnym co do zasady nie jest karalne, więc np. wejście w porozumienie z inną osobą w celu popełnienia przestępstwa nieudostępnienia informacji pozostaje poza sferą penalizacji omawianej normy. Z kolei za usiłowanie czynu zabronionego z art. 23 UODDIP kara wymierzana jest w granicach zagrożenia określonego dla przestępstwa nieudostępnienia informacji publicznej.

Czyn stypizowany w omawianym artykule ścigany jest z oskarżenia publicznego, tym samym przyznaje się organom procesowym prowadzenie czynności z urzędu. Istotą zasady postępowania z urzędu jest uprawnienie organu procesowego do prowadzenia postępowania i dokonywania czynności niezależnie od czyjejkolwiek skargi⁵⁹. Naruszenie obowiązku nieudostępnienia informacji przybiera

⁵⁶ *Ibidem*, s. 65.

⁵⁷ A. Grzeškowiak [w:] A. Grzeškowiak, K. Wiak (red.), *Prawo karne*, Warszawa 2015, s. 63.

⁵⁸ M. Bernaczyk, A. Presz, *Karnoprawna ochrona dostępu do informacji publicznej w działalności prokuratury i sądów powszechnych. Część II, op. cit.*, s. 65.

⁵⁹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 1375).

postać odpowiedzialności karnej, zatem nałożenie sankcji z normy art. 23 może nastąpić wyłącznie w drodze procedury karnej przez sąd powszechny⁶⁰. Należy zgodzić się ze stwierdzeniem sądu, że „sąd administracyjny, nawet w przypadku uwzględnienia skargi, nie jest uprawniony do wymierzenia kary na podstawie przepisu art. 23 UODDIP. Przepis ten przewiduje bowiem możliwość nałożenia sankcji karnych jedynie w trybie procedury karnej⁶¹”.

ZBIEG PRZEPISÓW

Omawiając stronę przedmiotową przestępstwa z art. 23, odpowiedzialność karna ponosi podmiot, który m.in. wprowadził wnioskodawcę w błąd, informując, że nie jest w posiadaniu żądanej informacji publicznej. Potwierdził to WSA, stwierdzając, że w przypadku gdy organ nie posiada informacji, o które wnioskował obywatel, to mimo wszystko jest zobowiązany do działania. Powinien powiadomić wnioskodawcę o fakcie nieposiadania informacji. Należy jednak pamiętać, że z powodu wprowadzenia żądającego informacji w błąd przez udzielenie niezgodnej z rzeczywistością odpowiedzi co do faktu nieposiadania informacji, osoba zobowiązana do udostępnienia żądanej informacji publicznej podlega odpowiedzialności karnej w trybie art. 23 UODDIP w zbiegu z innymi przepisami określonymi w k.k.⁶² Omawiany czyn zabroniony polega na nieudostępnieniu informacji publicznej niezależnie od trybu jej udostępniania. Skoro podmioty są zobowiązane, aby udostępnić każdą posiadaną przez siebie informację w zakresie, w jakim ich dotyczy, w praktyce może dochodzić do sytuacji, w których organ ujawni informację niejawną lub ujawni ją w związku z pełnioną przez niego funkcją, wykonywaną pracą, działalnością publiczną, społeczną. Dlatego też art. 23 UODDIP może pozostawać w zbiegu z przestępstwami przeciwko ochronie informacji (rozdział XXXIII k.k.) i przestępstwami przeciwko wiarygodności dokumentów (rozdział XXXIV rozdział k.k.)⁶³. Ustawowe znamiona przestępstwa nieudostępnienia informacji pozwalają również na zastosowanie typu kwalifikowanego przestępstwa zniesławienia uregulowanego w art. 212 k.k. w zbiegu z art. 23 UODDIP. Typ kwalifikowany zniesławienia wynika ze szczególnej formy działania sprawcy poprzez podnoszenie albo rozgłoszenie zarzutów zniesławiających za pomocą środków masowego przekazu, do których niewątpliwie zalicza się Internet. Taka sytuacja może mieć miejsce w przypadku umieszczenia przez podmiot określonej treści na stronie internetowej BIP⁶⁴.

⁶⁰ Postanowienie WSA w Białymstoku z dnia 18 października 2011 r., II SO/Bk 18/11, LEX Nr 968356.

⁶¹ Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 30 lipca 2009 r., II SAB/Wa 60/09, CBOŚA.

⁶² WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 13 października 2005 r., IV SAB/Wr 41/05, CBOŚA.

⁶³ I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska [w:] *Ustawa o dostępie...*, op. cit., s. 338.

⁶⁴ *Ibidem*, s. 340.

ZAKOŃCZENIE

Prawo do informacji publicznej jest jednym z konstytucyjnych praw, które pozwala obywatelom aktywnie funkcjonować w życiu społecznym, kontrolować władzę publiczną poprzez jawne i przejrzyste działania jej organów oraz stanowi fundament demokratycznego państwa prawa. Natomiast art. 23 ustawy o dostępie do informacji publicznej służy ochronie tego prawa, bowiem zawiera normę karną stanowiącą podstawę odpowiedzialności karnej za nieudostępnienie informacji publicznej. Nieprawidłowa realizacja tego obowiązku przez określone podmioty może skutkować odpowiedzialnością karną, ponieważ zarówno nieudostępnienie, jak i udostępnienie częściowe, niepełne lub wprowadzenie w błąd, przez udzielenie niezgodnej z rzeczywistością odpowiedzi co do faktu nieposiadania informacji, jest przestępstwem stypizowanym w art. 23 UODDIP. Jednakże aby móc pociągnąć podmiot do odpowiedzialności karnej, należy udowodnić, że działał umyślnie, z zamiarem bezpośrednim lub ewentualnym, a także że wszystkie znamiona czynu zabronionego zostały wyczerpane. Biorąc pod uwagę regulacje zawarte w ustawie o dostępie do informacji publicznej z perspektywy ponad 20 lat jej obowiązywania, wyrażam nadzieję, że niniejsze opracowanie będzie stanowić wartość dodaną dla nauki oraz będzie pełnić rolę syntetycznego wzorca komentarza do omawianego przepisu.

BIBLIOGRAFIA

- Bidziński M., Chmaj M., Szustakiewicz P. *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Gardocki L., *Prawo karne*, Warszawa 2007.
- Grześkowiak A. [w:] A. Grześkowiak, K. Wiak (red.), *Prawo karne*, Warszawa 2015.
- Bernaczyk M., Presz A., *Karnoprawna ochrona dostępu do informacji publicznej w działalności prokuratury i sądów powszechnych. Część II*, „Prawo Mediów Elektronicznych” 2010, nr 4.
- Bernaczyk M., Presz A., *Karnoprawna ochrona dostępu do informacji publicznej. Część I*, „Prokuratura i Prawo” 2011, nr 4.
- Czarny-Drożdziejko E., *Karna ochrona prawa do informacji publicznej*, „Czasopisma Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2005, z. 2.
- Dziwisz S., *Prawnokarna ochrona prawa do informacji publicznej*, „Kontrola Państwowa”, 2019, nr 4.
- Kędzińska K., Szustakiewicz P. [w:] P. Szustakiewicz (red.), *Dostęp do informacji publicznej*, Legalis 2019.
- Momot S., *Przepisy o dostępie do informacji publicznej w praktyce prokuratorskiej*, „Prokuratura i Prawo” 2008, nr 10.
- Ruszewski J., Sitniewski P. [w:] P. Sitniewski (red.), *Dostęp do informacji publicznej w pytaniach i odpowiedziach*, Białystok 2013.
- Zdunek A., *Ograniczenie prawa do informacji publicznej w orzecznictwie sądów administracyjnych – wybrane zagadnienia*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2016, nr 2.

Kamińska I., Rozbicka-Ostrowska (red.), *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2016.

Wild M. [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz do art. 1–86*, t. 1, Warszawa 2016, Legalis.

PRZESŁANKI ODPOWIEDZIALNOŚCI KARNEJ NA PODSTAWIE ART. 23 USTAWY O DOSTĘPIE DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

Streszczenie

W niniejszym opracowaniu skupiono uwagę w szczególności na tym, jakie przesłanki uzasadniają możliwość poniesienia odpowiedzialności karnej za nieudostępnienie informacji publicznej na podstawie art. 23 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Opisano ustawowe znamiona czynu zabronionego, tj. przedmiot ochrony, stronę przedmiotową, stronę podmiotową oraz podmiot. Odwołano się również do podstawowych pojęć administracyjnoprawnych związanych z omawianą tematyką. Norma z art. 23 typizuje jakąkolwiek informację, która posiada charakter publiczny, lecz ustawodawca nie przewidział legalnej definicji pojęcia „informacja publiczna”. Z tego względu może dochodzić do błędnej wykładni językowej, skutkującej wyłączeniem odpowiedzialności karnej poprzez powołanie się na normę z art. 28 §1 k.k. Opisano także, jakie sytuacje mogą stanowić podstawę do złożenia zawiadomienia o możliwości podejrzenia przestępstwa. Wyjaśniono, kiedy mamy do czynienia z bezczynnością w zakresie dostępu do informacji publicznej oraz czym jest niemożność udostępniania informacji publicznej. W ramach kompleksowości zagadnienia przedstawiono, jakie kary i środki karne można wymierzyć sprawcom, jak przedstawia się tryb ścigania oraz zbieg przepisów.

Słowa kluczowe: informacja publiczna, nieudostępnienie informacji publicznej, odpowiedzialność karna, przestępstwo, zawiadomienie o możliwości popełnienia przestępstwa, błąd

PREREQUISITES FOR CRIMINAL LIABILITY UNDER ARTICLE 23 OF THE LAW ON ACCESS TO PUBLIC INFORMATION

Abstract

This paper focuses in particular on what prerequisites justify the possibility of criminal liability for failure to provide public information under Article 23 of the Law on Access to Public Information. It describes the statutory elements of the criminal act, i.e. the object of protection, the subject side, the subject side and the subject. It also refers to basic administrative-legal concepts related to the subject under discussion. The norm of Article 23 typifies any information that has a public character, but the legislator has not provided a legal definition of the term “public information.” Therefore, there may be a misinterpretation of language, resulting in the exclusion of criminal liability by invoking the norm of Article 28 §1 of the CC. It is described what situations may be the basis for filing a notice of suspicion of a crime. It was explained when there is inaction in the field of access to public information and what is the inability to provide public information. As part of the comprehensiveness of the issue, it is presented what

penalties and criminal measures can be imposed on offenders, how the mode of prosecution is presented, as well as the concurrence of laws.

Keywords: public information, failure to provide public information, criminal liability, crime, notice of possible crime, mistake