



Warszawa, 1 października 2020 r.

SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt SK 31/20
BAS-WAK-591/20

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej E P z 17 marca 2018 r. (sygn. akt SK 31/20), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 23 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1429, ze zm.) **jest zgodny** z art. 2 i art. 42 ust. 1 Konstytucji.

Ponadto, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, wnoszę o **umorzenie postępowania** w pozostałym zakresie, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

Skarżąca E P przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie uczyniła art. 23 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1429, ze zm.; dalej: u.d.i.p. lub ustawa o dostępie do informacji publicznej). Przepis ten stanowi: „Kto, wbrew ciążącemu na nim obowiązкови, nie udostępnia informacji publicznej, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku”.

II. Stan faktyczny i prawny sprawy skarżącej

1. Treść skargi konstytucyjnej wraz z uzasadnieniem oraz dołączone do niej dokumenty pozwalają na zrekonstruowanie następującego stanu faktycznego i prawnego sprawy skarżącej.

Sąd Rejonowy w N , wyrokiem z lutego 2017 r. (sygn. akt), uznał oskarżoną, a w niniejszej sprawie skarżącą, E P za winną m.in. tego, że „w okresie od dnia lutego 2011 roku do dnia grudnia 2012 roku w R wbrew ciążącemu na niej jako Burmistrzowi Miasta R obowiązкови udostępnienia informacji publicznej nie udostępniła K G żądanej przez niego we wniosku z dnia grudnia 2010 roku sprecyzowanym w dniu lutego 2011 roku informacji publicznej w postaci mapy cyfrowej [REDAKTOWANE] i równocześnie zaniechała wydania decyzji odmawiającej udzielenia żądanej informacji, czym działała na szkodę interesu prywatnego K G ”, tj. popełnienia przestępstwa z art. 23 u.d.i.p. i za to – z mocy tego przepisu – wymierzył jej karę grzywny.

Od wyroku tego skarżąca wywiodła apelację. Sąd Okręgowy w N , po rozpoznaniu jej, wyrokiem z listopada 2017 r. (sygn. akt), zaskarżony wyrok utrzymał w mocy, stwierdzając w uzasadnieniu prawidłowość przypisania jej przestępstwa z art. 23 u.d.i.p.

2. Uszczegółowiając nieco okoliczności faktyczne i prawne, w jakich doszło do popełnienia przez skarżącą przestępstwa z art. 23 u.d.i.p., warto odnotować – bazując w tym zakresie przede wszystkim na informacjach zawartych w uzasadnieniu wskazanego wyroku Sądu Rejonowego w N – że skarżąca, będąca Burmistrzem Miasta R , dysponowała mapą cyfrową [REDAKTOWANE], o której udostępnienie wystąpił K G (wniosek z grudnia 2010 r., sprecyzowany lutego 2011 r.). Nie udostępniła mu jednak tejże mapy – w trybie dostępu do informacji publicznej – twierdząc, iż „nie podlega udostępnieniu w oparciu o przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej z uwagi na ochronę praw autorskich przysługujących P , która rzeczoną mapę opracowała. Przy czym sprawa ta nie została załatwiona poprzez wydanie decyzji administracyjnej, ale ograniczono się do wysłania wnioskodawcy stosownego pisma informacyjnego. Następnie także Wojewoda zwrócił się do skarżącej o przestanie m.in. mapy cyfrowej [REDAKTOWANE], czego skarżąca również odmówiła, powołując się na „brak zgody autora tego utworu na takie udostępnianie”.

Wobec powyższego K G złożył w Urzędzie Miasta R skierowaną do Naczelnego Sądu Administracyjnego skargę na bezczynność skarżącej „w przedmiocie udostępnienia mu informacji publicznej”. Skarga ta nie została jednak przez skarżącą przekazana do wskazanego sądu, co spowodowało wystąpienie K G do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w K z wnioskiem o wymierzenie jej grzywny „za nieprzekazanie sądowi administracyjnemu jego skargi na bezczynność [...] organu”. W konsekwencji Wojewódzki Sąd Administracyjny w K wymierzył skarżącej grzywnę, co zostało – po rozpoznaniu zażalenia – utrzymane w mocy przez Naczelną Sąd Administracyjny. Ponieważ skarżąca w dalszym ciągu nie przekazywała skierowanej do Naczelnego Sądu Administracyjnego skargi na jej bezczynność, na skutek kolejnego wniosku K G , ponownie wymierzono jej grzywnę.

Ostatecznie skarga K G została przekazana, a rozpoznający ją Wojewódzki Sąd Administracyjny w K , wyrokiem z marca 2012 r. (sygn. akt), zobowiązał skarżącą do „wydania aktu lub podjęcia czynności w zakresie wniosku K G [...] w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej”, nie stwierdzając jednocześnie, w trybie art. 149 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi

(t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, ze zm.; dalej: p.p.s.a.), że „bezczywność postępowania miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa”. W uzasadnieniu tego wyroku podkreślono, iż „organ błędnie przyjął, że żądana przez skarżącego informacja publiczna jest objęta ochroną prawa autorskiego w zakresie uniemożliwiającym (wykluczającym) udostępnienie jej w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej”. I dalej: „[...] bez znaczenia dla stwierdzenia bezczynności organu pozostaje czy bezczynność została spowodowana zawinioną lub też niezawinioną opieszałością organu, czy też wiąże się z jego przeświadczeniem, że stosowny akt lub czynność w ogóle nie powinna zostać dokonana. Organ był w posiadaniu żądanej informacji publicznej i powinien w ustawowym terminie ją udostępnić wnioskodawcy zgodnie z wnioskiem, chyba że środki techniczne, którymi dysponuje, nie umożliwiają udostępnienia informacji w sposób i w formie określonych we wniosku”.

Od powyższego wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w K skargi kasacyjnej wywiodła zarówno skarżąca, jak i K G . Skarga kasacyjna tej pierwszej została oddalona wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z grudnia 2012 r. (sygn. akt). W konsekwencji skarżąca, pismem z grudnia 2012 r., poinformowała K G o gotowości udostępnienia żądanej informacji publicznej. Ostatecznie nastąpiło to stycznia 2013 r.

Wypada jednocześnie odnotować, że z kolei skarga kasacyjna K G – gdzie zarzucił on Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w K wadliwe przyjęcie, iż bezczynność skarżącej nie miała charakteru rażącego naruszenia prawa, oraz brak uzasadnienia w tym zakresie – okazała się skuteczna. Naczelny Sąd Administracyjny, mocą wskazanego wyżej wyroku, uchylił zaskarżony wyrok w tym zakresie i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w K Sąd ten, po ponownym rozpoznaniu sprawy, wyrokiem z marca 2013 r. (sygn. akt), ponownie stwierdził, że bezczynność skarżącej nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa. W uzasadnieniu wywiódł m.in. zaś, że stanowisko skarżącej o odmowie udostępnienia mapy cyfrowej [REDAKTOWANE] z powołaniem się na ochronę praw autorskich, choć nietrafne, nie było jednak „ani oczywiście bezzasadne, ani rażąco sprzeczne z prawem”, gdyż: „Na jego uzasadnienie przywołano prawomocny wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 lipca 2007 r. wydany na tle zbliżonego stanu faktycznego. W wyroku tym stwierdzono,

że Komputerowa Mapa Podziału Hydrologicznego Polski jako przedmiot prawa autorskiego nie jest informacją publiczną w rozumieniu ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Dysponując takim orzeczeniem organ miał podstawę do uznania, że nie działa sprzecznie z prawem nie udzielając skarżącemu żądanej informacji i nie wydając decyzji o odmowie jej udostępnienia". Omawiany wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w K , po rozpoznaniu wniesionej przez K G skargi kasacyjnej, został utrzymany w mocy przez Naczelny Sąd Administracyjny.

3. Relatywizując powyższe uwagi do przypisanego skarżącej przestępstwa z art. 23 u.d.i.p., trzeba wskazać, że wnioskiem z grudnia 2010 r. (sprecyzowanym 4 lutego 2011 r.) K G wystąpił – w trybie dostępu do informacji publicznej – o udostępnienie mu przez skarżącą mapy cyfrowej „Kierunki rozwoju przestrzennego”. Zrodziło to po stronie skarżącej obowiązek udostępnienia tej mapy, która znajdowała się w jej dyspozycji. Jednakże, wbrew temu obowiązkowi, nie wykonała ona tej czynności, niezasadnie twierdząc, że rzeczona mapa nie podlega udostępnieniu na podstawie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej z uwagi na ochronę praw autorskich przysługujących jej autorowi. Dopiero gdy Wojewódzki Sąd Administracyjny w K , wyrokiem z marca 2012 r. (sygn. akt), zobowiązał skarżącą do „wydania aktu lub podjęcia czynności w zakresie wniosku K G [...] w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej”, podkreślając iż „organ błędnie przyjął, że żądana przez skarżącego informacja publiczna jest objęta ochroną prawa autorskiego w zakresie uniemożliwiającym (wykluczającym) udostępnienie jej w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej. [...] Organ był w posiadaniu żądanej informacji publicznej i powinien w ustawowym terminie ją udostępnić wnioskodawcy zgodnie z wnioskiem [...]”, co zostało podtrzymane przez Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z grudnia 2012 r. (sygn. akt), skarżąca (pismem z grudnia 2012 r.) poinformowała K G o gotowości udostępnienia żądanej informacji publicznej.

Powyższe dało Sądowi Rejonowemu w N podstawy do przyjęcia, że skarżąca – „wbrew ciążącemu na niej jako Burmistrzu Miasta R obowiązkowi udostępnienia informacji publicznej” – nie udostępniła K G takiej informacji (wyrok z lutego 2017 r., sygn. akt), co

stanowi przestępstwo z art. 23 u.d.i.p. Takie rozstrzygnięcie zostało następnie podtrzymane przez Sąd Okręgowy w N (wyrok z listopada 2017 r., sygn. akt).

III. Analiza formalnoprawna

Skarżąca zarzuciła m.in., że kwestionowany przepis pozostaje w sprzeczności z art. 7 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: EKPCz lub Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności), który stanowi: „Nikt nie może być uznany za winnego popełnienia czynu polegającego na działaniu lub zaniechaniu działania, który według prawa wewnętrznego lub międzynarodowego nie stanowił czynu zagrożonego karą w czasie jego popełnienia. Nie będzie również wymierzona kara surowsza od tej, którą można było wymierzyć w czasie, gdy czyn zagrożony karą został popełniony”.

W związku z tym przywołać wypada treść art. 79 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którą: „Każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji”. Regulacja ta – posługując się zwrotami „konstytucyjne wolności lub prawa”, „w sprawie zgodności z Konstytucją”, „o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji” – nie pozostawia wątpliwości, że w skardze konstytucyjnej wzorcem kontroli mogą być wyłącznie przepisy Konstytucji. Wymaga przy tym podkreślenia, iż stanowisko takie było wielokrotnie wyrażane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (zob. np. wyroki TK z: 7 maja 2002 r., sygn. akt SK 20/00; 14 grudnia 2005 r., sygn. akt SK 61/03 oraz postanowienia TK z: 8 czerwca 2009 r., sygn. akt SK 26/07; 21 lipca 2009 r., sygn. akt SK 61/08). Tym samym przywołana przez skarżącą regulacja Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności nie może stanowić wzorca kontroli w niniejszej sprawie.

Wobec powyższego postępowanie niniejsze w zakresie dotyczącym badania zgodności art. 23 u.d.i.p. z art. 7 ust. 1 EKPCz powinno zostać – na mocy art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania

przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393) – **umorzone** ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

IV. Zarzuty skarżącej

Skarżąca zarzuca, że art. 23 u.d.i.p. jest niezgodny z art. 2 i art. 42 ust. 1 Konstytucji. Postrzega kwestionowany przepis jako źródło normatywne naruszenia zasady demokratycznego państwa prawnego i wywodzonej z niej „zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, na którą składa się zasada przyzwoitej legislacji” (art. 2 Konstytucji). W tym zakresie w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej wywodzi się: „Zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa ma wyraz w zapewnieniu jednostce bezpieczeństwa prawnego, m.in. poprzez «umożliwienie jej decydowania o własnym postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych [...] poszczególnych zachowań i zdarzeń» [...]. W ogólności chodzi o to, aby prawo było pewne, a jego konsekwencje przewidywalne. Wiąże się z tym konieczność jednolitego stosowania prawa w stosunku do takich samych spraw”. Skarżąca, powołując się na art. 2 Konstytucji, wspomina również o „zasadzie określoności prawa, zgodnie z którą przepisy powinny być sformułowane w sposób na tyle jasny, aby adresat przepisu mógł z łatwością określić prawne konsekwencje swojego zachowania. Konsekwencją sformułowania przepisu w sposób niejasny, będzie zaś naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego [...]”. Zdaniem skarżącej, kwestionowany art. 23 u.d.i.p. „w sposób oczywisty” narusza powyższy standard konstytucyjny.

W skardze konstytucyjnej wyraża się ponadto pogląd, iż kwestionowana regulacja uchybia zasadzie „określoności przepisów prawa karnego (*nullum crimen sine lege*)”, wyprowadzanej z art. 42 ust. 1 oraz art. 2 Konstytucji.

Skarżąca, nawiązując do realiów swojej sprawy karnej, podkreśla, że w chwili odnoszenia się przez nią do wniosku K G o udostępnienie mapy cyfrowej „Kierunki rozwoju przestrzennego” jako informacji publicznej, istniał wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 17 lipca 2007 r. (sygn. akt II SAB/Wa 58/07), który miał potwierdzać trafność przyjętego przez nią sposobu postępowania. Wyrok ten, jak zauważa sama skarżąca, zapadł co prawda w innej sprawie, jednakże – w jej ocenie – wyrażony tam pogląd prawny, na zasadzie

analogii, winien być zastosowany w postępowaniu z wniosku K G

W skardze konstytucyjnej silnie akcentuje się, że skarżąca „wzorowała się” na wskazanym wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, co wiedzie ją wręcz do wniosku, że właśnie taki miał być ówczesnie obowiązujący stan prawny. Oczywiście dostrzega się tam jednocześnie, iż zapadłe już w sprawie skarżącej orzeczenia sądów administracyjnych szły w innym kierunku i podważały jej pogląd jakoby mapa cyfrowa „Kierunki rozwoju przestrzennego”, o której udostępnienie wystąpił K G, „nie podlega udostępnieniu w oparciu o przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej z uwagi na ochronę praw autorskich”.

Skarżąca uważa, że „prowadziła [...] postępowanie o udostępnienie informacji publicznej zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa”, „miała prawo nie udzielić wnioskodawcy żądanej informacji, miała prawo załatwić sprawę z wniosku o udostępnienie map [...] zwykłym pismem i miała prawo nie wydać decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej”, a mimo to została prawomocnie skazana wyrokiem sądu karnego.

Uszczegóławiając swoje konstytucyjne zastrzeżenia wobec kwestionowanego art. 23 u.d.i.p., skarżąca podnosi, że przepis ten „nie precyzuje okoliczności, w jakich podmiot podlegający odpowiedzialności karnej ma obowiązek udostępnienia informacji publicznej”. Kwestionowana regulacja, w jej opinii, „nie określając znamion czynu zabronionego, jednocześnie nie odsyła do żadnych przepisów. Precyzyjne określenie znamion czynu zabronionego nie jest również możliwe na podstawie pozostałych przepisów u.d.i.p.”. Gdy chodzi o tę ostatnią kwestię, to w skardze konstytucyjnej twierdzi się, że: „Skoro bowiem zarówno przepisy określające podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej (art. 4 u.d.i.p.), jak też przepisy określające przesłanki uznawania informacji za informację publiczną (art. 1 ust. 1 u.d.i.p. w zw. z art. 4 u.d.i.p.), przesłanki określające właściwy tryb udostępniania informacji publicznej (art. 1 ust. 2 u.d.i.p.), przepisy regulujące ograniczenie prawa do informacji publicznej (art. 5 u.d.i.p.) oraz przepisy określające sposób rozpatrzenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej i zakończenie postępowania (art. 10 oraz art. 16 ust. 1 u.d.i.p.), nie są precyzyjne, to nie jest możliwe na ich podstawie sprecyzowanie znamion czynu zabronionego w art. 23 u.d.i.p.”. Przy czym w charakterze uzasadnienia tych twierdzeń o nieprecyzyjności poszczególnych przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej skarżąca podaje jedynie, że:

„W literaturze przedmiotu wskazuje się, że u.d.i.p. charakteryzuje się niską, odbiegającą od przyjętego w Polsce standardu techniki legislacyjnej, jakością przepisów, którą poddają krytyce autorzy zajmujący się tą ustawą”.

Ponadto, w skardze konstytucyjnej formułuje się – jako argument na rzecz niekonstytucyjności kwestionowanego przepisu – tezę jakoby skarżąca „w sprawie objętą niniejszą skargą konstytucyjną [...] dokonując rozstrzygnięcia musiała mieć na względzie treść” art. 116 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1231, ze zm.) oraz art. 16 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 283, ze zm.).

Przedstawione wyżej uwagi wiodą skarżącą do wniosku, że: „Taki stan prawny stanowi, że podejmowanie jakichkolwiek rozstrzygnięć na gruncie u.d.i.p. jest wprost nie możliwe, a każdy organ administracji publicznej czy też sądy mogą mieć różne zapatrywania prawne i każde z tych zapatrywań może mieścić się w dopuszczalnej wykładni przepisów u.d.i.p.”. Skarżąca stwierdza tu wręcz „całkowitą niejasność regulacji u.d.i.p.”, co – jej zdaniem – „powoduje, że nie jasna jest cała treść art. 23 u.d.i.p.”.

Dalej w skardze konstytucyjnej wywodzi się, że: „Sankcja karna przewidziana w art. 23 u.d.i.p. obejmuje działania polegające na niewykonaniu obowiązku udostępnienia informacji publicznej, jednak nie jest jednoznaczne, kto i w jakich okolicznościach popełnia ww. czyn zabroniony. Wynika stąd, że adresaci regulacji u.d.i.p. mogą i mają, co udowadnia przykład Skarżącej, poważne problemy z jednoznacznym ustaleniem, w jakich okolicznościach obowiązek udostępnienia informacji publicznych zostanie naruszony, a tym samym poważne problemy z rekonstrukcją normy karnej wynikającej z art. 23 u.d.i.p. Przykład Skarżącej najlepiej odzwierciedla te problemy. U.d.i.p. co niezwykle istotne nie określa sposobu ani formy zachowania się podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji publicznej w sytuacji, gdy wniosek o dostęp do informacji publicznej w rzeczywistości nie dotyczy żądania udostępnienia informacji publicznej, ale innej informacji, która informacją publiczną nie jest (art. 1 ust. 1 u.d.i.p.)”.

W ramach swoistego podsumowania swoich uwag na temat zarzucanej niezgodności art. 23 u.d.i.p. z zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) skarżąca stwierdza, że w odniesieniu do niej zaszła „oczywista

rozbieżność w orzeczeniach sądów administracyjnych i sądów karnych”. Uważa wszak, że w jej sprawie sądy administracyjne nie dopatrzyły się naruszenia przez nią prawa, zaś sądy karne uznały w tych samych realiach, że skarżąca popełniła przestępstwo.

Konkretyzując zarzut, iż art. 23 u.d.i.p. „narusza także zasadę określoności przepisów prawa karnego (*nullum crimen sine lege*) wynikającą z art. 42 ust. 1 oraz art. 2 Konstytucji”, skarżąca – skupiając się na licznych przywoływaniu stosownych wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego – jedynie lakonicznie stwierdza, że w odniesieniu do kwestionowanego przepisu „istnieje tak dużo wątpliwości, że w istocie znamiona czynu zabronionego musi określać każdorazowo sąd lub organ postępowania przygotowawczego, stosując zaskarżone przepisy [...]”. I dalej: „Art. 23 u.d.i.p. w sposób precyzyjny określa jedynie sankcję karną. W pozostałym zakresie, konieczne dla zrekonstruowania hipotezy i dyspozycji elementy normy karnej zawierają nieskonkretyzowane przez zaskarżony przepis przepisy u.d.i.p., a mogą zwierać również przepisy odrębne (skoro art. 23 u.d.i.p. nie odsyła do konkretnych przepisów u.d.i.p. to należy uznać, iż rekonstrukcja hipotezy i dyspozycji tej normy może wynikać także z przepisów odrębnych [...], np. z norm prawa autorskiego i praw pokrewnych). W tym zakresie, można wskazać, także m.in. na art. 51 ustawy o ochronie danych osobowych oraz obowiązki wynikające z przepisów tej ustawy, które pozostając w kolizji z przepisami u.d.i.p., zabraniają tego, co nakazuje u.d.i.p. W związku z tym, rekonstrukcja normy wynikającej z art. 23 u.d.i.p. powinna obejmować również przepisy ustawy o ochronie danych osobowych (aby określić, czy w danych okolicznościach dany podmiot był zobowiązany udostępnić informację publiczną). W świetle powyższego, nie powinno budzić wątpliwości, że art. 23 u.d.i.p. narusza wyrażoną [...] w art. 42 ust. 1 Konstytucji zasadę *nullum crimen sine lege*. Na skutek naruszenia zasady określoności przepisów prawnokarnych doszło również do naruszenia zasady określoności przepisów prawa wynikającej z zasady przyzwoitej legislacji (art. 2 Konstytucji)”.

V. Wzorce kontroli

1. W świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) zawiera się zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Opiera się ona „na

pewności prawa a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa a także prognozowanie działań własnych. W ten sposób urzeczywistniana jest wolność jednostki, która według swoich preferencji układa swoje sprawy i przyjmuje odpowiedzialność za swoje decyzje, a także jej godność, poprzez szacunek porządku prawnego dla jednostki, jako autonomicznej, racjonalnej istoty [...]. Wartości te, przy zmianie prawa, prawodawca narusza wtedy, gdy jego rozstrzygnięcie jest dla jednostki zaskoczeniem, bo w danych okolicznościach nie mogła była go przewidzieć, szczególnie zaś wtedy, gdy przy jego podejmowaniu prawodawca mógł przypuszczać, że gdyby jednostka przewidywała zmianę prawa, byłaby inaczej zadecydowała o swoich sprawach [...]. Chodzi tu więc nie o ten aspekt pewności prawa, który odnosi się do względnej stabilności porządku prawnego mający związek z zasadą legalności, lecz o pewność prawa rozumianą jako pewność tego, iż w oparciu o obowiązujące prawo obywatel może kształtować swoje stosunki życiowe. W tym drugim sensie prawo pewne (pewność prawa) oznacza także prawo sprawiedliwe” (wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00; zob. też np. orzeczenie TK z 24 maja 1994 r., sygn. akt K 1/94; wyrok TK z 19 marca 2007 r., sygn. akt K 47/05; E. Morawska, *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń 2003, s. 346-351; W. Sokolewicz, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, komentarz do art. 2, s. 33 i n.).

2. Skarżąca, powołując się na art. 2 Konstytucji, wskazuje również na zasadę przyzwoitej legislacji, co znajduje uzasadnienie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (zob. np. wyroki TK z: 16 czerwca 1999 r., sygn. akt P 4/98; 25 listopada 1997 r., sygn. akt K 26/97; 10 kwietnia 2006 r., sygn. akt SK 30/04). Przy czym zasada ta przywoływana jest w skardze konstytucyjnej przede wszystkim

w kontekście określoności kwestionowanego przepisu. A jeśli tak, to wymaga zauważenia, że jedną z zasad wyprowadzanych z art. 2 Konstytucji jest zasada określoności przepisów prawa, zwana też zasadą określoności regulacji prawnych (zob. np. wyroki TK z: 4 listopada 2003 r., sygn. akt SK 30/02; 10 listopada 2004 r., sygn. akt Kp 1/04; 2 kwietnia 2007 r., sygn. akt SK 19/06; 12 czerwca 2008 r., sygn. akt K 50/05; 30 września 2008 r., sygn. akt K 44/07; postanowienie TK z 14 grudnia 2005 r., sygn. akt SK 24/05; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, komentarz do art. 2, nb. 9; W. Sokolewicz, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, komentarz do art. 2, s. 48 i n.). Wymaga ona, aby „przepisy prawne były formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny” (wyrok TK z 7 listopada 2006 r., sygn. akt SK 42/05; zob. też wyroki TK z: 11 stycznia 2000 r., sygn. akt K 7/99; 12 czerwca 2008 r., sygn. akt K 50/05; 14 lutego 2012 r., sygn. akt P 20/10; W. Sokolewicz, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, komentarz do art. 2, s. 49). Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 21 marca 2001 r. (sygn. akt K 24/00): „Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego – dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych nie budzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie” (zob. też wyrok TK z 12 czerwca 2008 r., sygn. akt K 50/05; W. Sokolewicz, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, komentarz do art. 2, s. 48).

Należy również wskazać, że „ocena zgodności przepisów prawa z zasadą określoności regulacji prawnych musi uwzględniać specyfikę poszczególnych gałęzi prawa, charakter adresatów ustanowionych norm prawnych, a także wagę praw jednostki i interesów, których dotyczy dana regulacja. Mniejsza precyzja sformułowań może wynikać z konieczności uwzględnienia różnorodności sytuacji w określonej sferze życia społecznego. Szczególna precyzja i jednoznaczność norm prawnych wymagana jest natomiast w dziedzinie prawa karnego. Kwalifikowana niejasność przepisu uzasadniająca stwierdzenie niekonstytucyjności może wynikać m.in. z jego

niezrozumiałości, a także z użycia pojęć o szczególnym stopniu nieostrości, stwarzających niebezpieczeństwo arbitralnej ingerencji w sferę praw i wolności konstytucyjnych” (wyrok TK z 7 listopada 2006 r., sygn. akt SK 42/05).

3. W doktrynie i orzecznictwie powszechnie przyjmuje się, że w art. 42 ust. 1 Konstytucji („Odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Zasada ta nie stoi na przeszkodzie ukaraniu za czyn, który w czasie jego popełnienia stanowił przestępstwo w myśl prawa międzynarodowego”) wyrażona została fundamentalna zasada prawa karnego *nullum crimen, nulla poena sine lege poenali anteriori* (zob. np. B. Banaszak i M. Jabłoński, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 84; A. Wąsek, *Kodeks karny. Komentarz*, t. I, Gdańsk 1999, s. 16; wyroki TK z: 8 lipca 2003 r., sygn. akt P 10/02; 15 października 2008 r., sygn. akt P 32/06; postanowienia SN z: 19 grudnia 2007 r., sygn. akt V KK 101/07; 29 stycznia 2009 r., sygn. akt I KZP 29/08).

Z ogólnej zasady *nullum crimen, nulla poena sine lege poenali anteriori* wyprowadzane są następujące zasady szczegółowe: 1) *nullum crimen, nulla poena sine lege scripta*, zgodnie z którą źródłem określenia przestępstwa i kary kryminalnej może być tylko ustawa bądź też akty prawne równe ustawie (przedwojenne rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej i powojenne dekrety Rady Państwa); 2) *nullum crimen, nulla poena sine lege stricta*, zgodnie z którą w prawie karnym zabronione jest stosowanie analogii (*legis* lub *iuris*), mającej na celu poszerzenie zakresu kryminalizacji lub penalizacji, jak również dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisu karnego na niekorzyść sprawcy; 3) *nullum crimen, nulla poena sine lege certa*, zgodnie z którą określenie przestępstwa i kary powinno charakteryzować się dostateczną precyzyjnością; 4) *nullum crimen, nulla poena sine lege praevia*, zgodnie z którą zabronione jest wsteczne działanie ustawy karnej w takim zakresie, w jakim pogarsza to sytuację sprawcy (zob. np. R. Dębski, *Pozaustawowe znamiona przestępstwa. O ustawowym charakterze norm prawa karnego i znamionach typu czynu zabronionego nie określonych w ustawie*, Łódź 1995, s. 19-20; A. Grześkowiak, *Nullum crimen, nulla poena sine lege anteriori*, [w:] *Prawa człowieka. Model prawny*, red. R. Wieruszewski, Wrocław-Warszawa-Kraków 1991, s. 506; A. Wąsek, *Kodeks karny...*, s. 19-20).

W świetle wywodów skarżącej bliższej charakterystyki wymaga jedna ze wskazanych zasad szczegółowych, a mianowicie zasada *nullum crimen, nulla poena sine lege certa*.

Zasada *nullum crimen, nulla poena sine lege certa* niejednokrotnie była przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. Jeszcze w poprzednim porządku konstytucyjnym stwierdził on: „Niesporne jest, iż w państwie prawnym przepisy karne winny precyzyjnie określać zarówno czyn jak i karę [...] powyższe konstytucyjne wymagania pod adresem przepisów karnych należy odnosić do wszystkich przepisów o charakterze represyjnym (sankcjonująco-dyscyplinującym), a więc do wszystkich przepisów, których celem jest poddanie obywatela jakiejś formie ukarania czy jakiejś sankcji” (orzeczenie TK z 1 marca 1994 r., sygn. akt U 7/93). Z kolei w postanowieniu z 13 czerwca 1994 r. (sygn. akt S 1/94) Trybunał Konstytucyjny podkreślił: „Wymaganie określoności dotyczyć musi zarówno materialnych elementów czynu, jak i [...] elementów kary, tak by czyniło to zadość wymaganiu przewidywalności. Przepisy prawne muszą bowiem stwarzać obywatelowi (podmiotowi odpowiedzialności karnej) możliwość uprzedniego i dokładnego rozeznania, jakie mogą być prawno-karne konsekwencje jego postępowania”.

Powyższe ustalenia Trybunału Konstytucyjnego pozostały aktualne także na gruncie Konstytucji z 1997 r., gdzie utrwaliło się stanowisko, iż „podstawowe znamiona czynu zabronionego muszą zostać określone w ustawie w sposób odpowiadający pewnym minimalnym wymogom precyzji, tak aby adresat normy prawnej mógł się zorientować na podstawie samej tylko ustawy co do zasadniczej treści ustanowionego zakazu (zasada określoności regulacji z zakresu prawa represyjnego)” (wyrok TK z 8 lipca 2003 r., sygn. akt P 10/02; zob. też wyroki TK z: 21 lipca 2006 r., sygn. akt P 33/05; 8 stycznia 2008 r., sygn. akt P 35/06; 13 maja 2008 r., sygn. akt P 50/07). Szczegółowe rozwinięcie tego stanowiska nastąpiło w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 26 listopada 2003 r. (sygn. akt SK 22/02), w którym m.in. stwierdzono: „Norma karna [...] powinna [...] wskazywać w sposób jednoznaczny zarówno osobę, do której skierowany jest zakaz, znamiona czynu zabronionego, jak i rodzaj sankcji grożącej za popełnienie takiego czynu”. Podniesiono tam także, że zawarta w art. 42 ust. 1 Konstytucji „reguła określoności” nakazuje ustawodawcy „takie wskazanie czynu zabronionego (jego znamion), aby zarówno dla adresata normy prawnokarnej, jak i organów stosujących prawo i dokonujących «odkodowania» treści regulacji w drodze wykładni normy prawa

karnego nie budziło wątpliwości to, czy określone zachowanie *in concreto* wypełnia te znamiona. [...] wykluczyć natomiast należy niedoprecyzowanie jakiegokolwiek elementu tej normy, które pozwalałoby na dowolność w jej stosowaniu przez właściwe organy władzy publicznej czy na «zawłaszczanie» przez te organy pewnych sfer życia i penalizowanie zachowań, które nie zostały *expressis verbis* określone jako zabronione w przepisie prawa karnego. [...] Konstytucja w art. 42 ust. 1 stanowi o «czynie zabronionym». Chodzi zatem o konkretne (skonkretyzowane) zachowanie, jakie można przypisać pewnej jednostce. Jakkolwiek zachowanie to może polegać na różnych aktach (działaniu, zaniechaniu), nie budzi wątpliwości, iż na gruncie wspomnianego przepisu konieczne jest precyzyjne jego wskazanie (dookreślenie). W konsekwencji jakiegokolwiek wskazanie ogólnikowe, umożliwiające daleko idącą swobodę interpretacji co do zakresu znamion czynu zabronionego czy pewnego typu kategorii zachowań, nie może być traktowane jako spełniające wymóg określoności na gruncie art. 42 ust. 1 Konstytucji. Nie oznacza to jednak, że ustawodawca nie może określać pewnych zachowań stanowiących czyn zabroniony w sposób na tyle ogólny, aby w ich zakresie mieściły się różne działania, które są zabronione np. ze względu na cel, jaki ma być osiągnięty przez ich realizację. Wniosek przeciwny należałoby uznać za absurdalny, bowiem w krańcowym ujęciu prowadziłby do konieczności zaprzeczenia abstrakcyjnego i ogólnego charakteru normy prawnej. Nie może jednak budzić wątpliwości, że jednostka w konkretnych okolicznościach narażona jest na odpowiedzialność karną”.

Obszernej rekapitulacji dotychczasowego dorobku orzeczniczego dotyczącego zasady *nullum crimen sine lege certa*, a także odnoszącego się do – mającej również istotne znaczenie w realiach niniejszej sprawy – problematyki odesłań w przepisach karnych, Trybunał Konstytucyjny dokonał w wyroku z 9 czerwca 2010 r. (sygn. akt SK 52/08), stwierdzając m.in.: „Podsumowując dotychczasowe *acquis constitutionnell* Trybunał stwierdza, że sam fakt posłużenia się odesłaniem w przepisie penalizującym dane zachowanie nie jest wystarczający dla stwierdzenia niezgodności zaskarżonego/kwestionowanego przepisu z art. 42 ust. 1 Konstytucji (*nullum crimen sine lege certa*). Niezgodność z konstytucyjną zasadą określoności prawa może wystąpić w konkretnym odesłaniu w normie prawa karnego, która określa znamiona czynu karalnego. Trybunał stwierdza, że wykluczone jest takie niedoprecyzowanie któregoś z elementów normy prawnokarnej, które powodowałoby dowolność w jej stosowaniu przez właściwe organy władzy publicznej

czy umożliwiłoby «zawłaszczanie» przez te organy pewnych sfer życia i represjonowanie zachowań, które nie zostały *expressis verbis* określone jako zabronione w przepisie prawa karnego. Trybunał rozumie zasadę określoności regulacji z zakresu prawa represyjnego jako obowiązek wskazania w ustawie podstawowych znamion czynu zabronionego w sposób odpowiadający minimalnym wymogom precyzji. Celem tego nakazu, skierowanego do ustawodawcy, jest zapewnienie adresatowi normy prawnej możliwości orientowania się na podstawie samego tylko przepisu ustawowego co do zasadniczej treści ustanowionego zakazu. [...] Z treści art. 42 ust. 1 Konstytucji nie wynika, że ustawodawca nie może określać pewnych zachowań stanowiących czyn zabroniony w sposób na tyle ogólny, aby w ich zakresie mieściły się zachowania ze względu na cel, jaki ma być osiągnięty przez ich realizację. Konstytucyjny standard stawiający wyższe wymagania ustawodawcy w sferze prawa represyjnego nie wymaga jednakże absolutnej jasności czy komunikatywności wyrażenia zakazu lub nakazu prawnego. Ani sama konieczność wykładni przepisu prawa, ani posłużenie się odesłaniem w zakresie definiowania cech czynu nie przesądzają jeszcze o przekroczeniu przez ustawodawcę konstytucyjnego standardu określoności czynu zabronionego. Nakazu określoności (*nullum crimen sine lege*) nie spełnia przepis ustawy karnej wówczas, gdy adresat normy prawnokarnej nie jest w stanie zrekonstruować, jedynie na jego podstawie, zasadniczych znamion czynu zabronionego. Przepis ustawy karnej musi stwarzać podmiotowi odpowiedzialności karnej realną możliwość takiej rekonstrukcji prawnokarnych konsekwencji zachowania. Jeśli wynik tego testu jest pozytywny, to dany przepis prawa represyjnego jest zgodny z zasadami *nullum crimen sine lege scripta* oraz *nullum crimen sine lege certa*. Zasady te gwarantują jednakże, że odpowiedzialność karną może ponieść tylko sprawca czynu zabronionego przez ustawę, nie zaś, że ustawa taka będzie zawierała opis każdego możliwego zachowania, które wyczerpuje znamiona tego czynu”.

VI. Analiza zgodności

1. Szczegółowa analiza zarzutów podniesionych przez skarżącą zdaje się nie pozostawiać wątpliwości, że wyjściowym problemem konstytucyjnym, który można zrekonstruować na podstawie lektury skargi konstytucyjnej i jej uzasadnienia, jest zarzucana nieokreśloność (nieprecyzyjność) art. 23 u.d.i.p. Skarżąca w zakresie

stawianych zarzutów rozumuje w ten sposób, że skoro – po pierwsze – kwestionowany przepis jest sprzeczny z konstytucyjną zasadą określoności regulacji karnoprawnej (wyprowadzaną w skardze konstytucyjnej zarówno z art. 2, jak i art. 42 ust. 1 Konstytucji), to – po drugie – stawia jego adresata w niejednoznacznej (niejasnej) sytuacji prawnej, a przez to uchybia konstytucyjnej zasadzie ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji). Rozumowanie takie jest zresztą jak najbardziej logiczne.

Przedstawiony powyżej tok rozumowania skarżącej będzie determinował dalszy wywód Sejmu, który najpierw odniesie się do kwestii określoności art. 23 u.d.i.p., a tym samym jego zgodności ze standardem konstytucyjnym wynikającym z art. 42 ust. 1, jak również art. 2 Konstytucji. Gdy okaże się, że przepis ten jest – wbrew temu standardowi – niedookreślony (nieprecyzyjny), to wówczas będzie trzeba odpowiedzieć na pytanie, czy taki stan rzeczy wiedzie do naruszenia zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji). Jeśli jednak przeprowadzona analiza dowiedzie, że art. 23 u.d.i.p. jest przepisem wystarczająco dookreślonym i tym samym zgodnym z art. 2 i art. 42 ust. 1 Konstytucji, to konsekwentnie będzie trzeba stwierdzić, iż nie narusza on – z powodu zarzucanej nieprecyzyjności – zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji).

2. Konstrukcja normatywna kwestionowanego art. 23 u.d.i.p. jawi się jako stosunkowo prosta. Przepis ten – stanowiąc: „Kto, wbrew ciążącemu na nim obowiązkowi, nie udostępnia informacji publicznej, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku” – typizuje czyn zabroniony jako przestępstwo. Czynność sprawcza polega tu na nie udostępnieniu, wbrew ciążącemu na sprawcy obowiązkowi, informacji publicznej. Omawiane przestępstwo może zatem przybrać wyłącznie postać zaniechania. Przy czym owo zaniechanie odnosi się do wykonania (realizacji) ciążącego na sprawcy *in concreto* obowiązku udostępnienia informacji publicznej.

Dla charakterystyki art. 23 u.d.i.p. niezwykle istotne jest to, że operuje on frazą „wbrew ciążącemu na nim [sprawcy – uwaga własna] obowiązkowi”, przy czym obowiązek ten – jak wynika z dalszej części analizowanego przepisu – odnosi się do udostępnienia informacji publicznej. Oznacza to, że dla rekonstrukcji znamion przestępstwa z art. 23 u.d.i.p. konieczne jest odwołanie się do innych przepisów,

które to przepisy statuują prawny obowiązek udostępnienia informacji publicznej. W praktyce oznacza to, że dla przypisania przestępstwa z art. 23 u.d.i.p. konieczne jest uprzednie ustalenie, że w obowiązującym systemie prawnym istnieje norma prawna, która w danej sytuacji nakłada na sprawcę obowiązek udostępnienia informacji publicznej. Oczywiście, mając na uwadze lokalizację kwestionowanego przepisu i pomieszczony w nim zwrot „informacji publicznej”, nie powinno ulegać wątpliwości, że źródłem tego rodzaju norm prawnych (statuujących obowiązek udostępnienia informacji publicznej) jest przede wszystkim ustawa o dostępie do informacji publicznej.

W tym zakresie warto pokrótce zauważyć, że art. 4 ust. 1 u.d.i.p. wyraźnie przewiduje, iż do udostępniania informacji publicznej obowiązane są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, a w szczególności: 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. Ponadto, z mocy art. 4 ust. 2 u.d.i.p., do udostępniania informacji publicznej obowiązane są również organizacje związkowe i pracodawców, reprezentatywne w rozumieniu ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 2232, ze zm.), oraz partie polityczne.

Obowiązek udostępnienia informacji publicznej przez wskazane wyżej podmioty aktualizuje się wówczas, gdy są one w posiadaniu takiego rodzaju informacji (art. 4 ust. 3 u.d.i.p.). Przy czym przez podlegającą udostępnieniu informację publiczną należy tu rozumieć – w myśl art. 1 ust. 1 u.d.i.p. – każdą informację o sprawach publicznych. Jednocześnie ustawa o dostępie do informacji publicznej w art. 5 wskazuje ograniczenia w zakresie udostępniania informacji publicznej, co dotyczy informacji niejawnych oraz innych tajemnic ustawowo chronionych (ust. 1), ochrony prywatności osoby fizycznej lub tajemnicy

przedsiębiorcy (ust. 2), informacji określonych w przepisach o przymusowej restrukturyzacji (ust. 2a).

Obowiązek udostępniania informacji publicznej jest ściśle skorelowany z przysługującym każdemu prawem dostępu do informacji publicznej (prawem do informacji publicznej), które to prawo nie jest uzależnione od istnienia interesu prawnego lub faktycznego (art. 2 ust. 1 i 2 u.d.i.p.). Przy czym ustawa precyzuje, że prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienia do: uzyskania informacji publicznej, w tym uzyskania informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego; wglądu do dokumentów urzędowych; dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów; niezwłocznego uzyskania informacji publicznej zawierającej aktualną wiedzę o sprawach publicznych (art. 3 ust. 1 i 2 u.d.i.p.).

3. Warto jednocześnie odnotować, że zastosowany w art. 23 u.d.i.p. zabieg legislacyjny, polegający – najogólniej rzecz ujmując – na odesłaniu przy rekonstrukcji znamion czynu zabronionego do obowiązku (obowiązków) statuowanego w innych przepisach, nie jest dla polskiego porządku prawnego niczym nowym. Wszak mamy tu do czynienia z liczną grupą przepisów typizujących czyny zabronione, które – operując zwrotem „Kto, wbrew ciążącemu na nim obowiązkowi” (np. art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1010, ze zm.; art. 119a ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 282, ze zm.; art. 159 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń, t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 821, ze zm.; dalej: k.w.), „Kto wbrew obowiązkowi” (np. art. 56c § 1 ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy, t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 19, ze zm.; art. 84 k.w.) lub podobnym – również bazują na odesłaniu do innych regulacji.

4. Powyższa charakterystyka art. 23 u.d.i.p. kieruje uwagę ku problematyce przepisów blankietowych w prawie karnym (represyjnym).

Najogólniej rzecz ujmując, przepisem blankietowym w prawie karnym jest taki przepis, który – ustanawiając sankcję karną za czyn zabroniony – w ogóle nie zawiera opisu tego czynu (pełna blankietowość), bądź też zawiera opis niepełny, a więc nie obejmujący wszystkich jego znamion (częściowa blankietowość). Uzupelnienie brakującej treści przepisu blankietowego następuje poprzez odesłanie

do innych źródeł (zob. np. B. Koch, *Z problematyki przepisów blankietowych w prawie karnym*, „Acta Universitatis Nicolai Copernici”, Prawo XVI, Nauki Humanistyczno-Społeczne, z. 89, Toruń 1978, s. 63). Zdaniem Z. Ćwiąkalskiego (*Znamiona normatywne w kodeksie karnym*, [w:] *Problemy odpowiedzialności karnej. Księga ku czci Profesora Kazimierza Buchały*, red. Z. Ćwiąkalski, M. Szewczyk, S. Waltoś, A. Zoll, Kraków 1994, s. 20), źródłami tymi są stwierdzenia o prawnym charakterze, występujące bądź w tym samym akcie prawnym co przepis blankietowy, bądź też w innym akcie prawnym, jak również decyzji administracyjnej, zakresie obowiązków, regulaminie itp.

Wymaga zauważenia, że przepis blankietowy charakteryzować się może zarówno wyraźnym, jak i ukrytym (milczącym, konkludentnym) odesłaniem do uzupełniającego jego treść źródła. O ile odesłanie wyraźne określa owo źródło w sposób konkretny, o tyle odesłanie ukryte kamufluje konieczność uzupełnienia opisu czynu pod postacią pojęć normatywnych. W tym drugim wypadku najczęściej mamy do czynienia z odwołaniem się do norm ustanawiających określone obowiązki (zob. R. Dębski, *Pozaustawowe znamiona...*, s. 124-125; tenże, *O przepisach blankietowych w prawie karnym. Uwagi wprowadzające*, „Acta Universitatis Lodziensis”, Folia Iuridica 1991, nr 47, s. 37-38).

W doktrynie prawa karnego podnosi się, że konstrukcja przepisu blankietowego jest szczególnie uzasadniona w wypadku kryminalizacji w tych sferach życia społecznego, które ulegają dynamicznym przemianom. Przemiany te rodzą potrzebę dokonywania częstych zmian w prawie, co – wobec blankietowości przepisu karnego – możliwe jest bez konieczności kolejnych nowelizacji ustawy karnej (zob. R. Dębski, *Pozaustawowe znamiona...*, s. 119; L. Gardocki, *Zasada nullum crimen sine lege a akty normatywne naczelných organów administracji*, „Państwo i Prawo” 1969, nr 3, s. 517-518; B. Koch, *Z problematyki...*, s. 65). Wydaje się jednak, że ważniejszym powodem posługiwania się regulacjami blankietowymi jest to, że umożliwiają one uniknięcie nadmiernej kazuistyki przepisów karnych, co stałoby w sprzeczności z abstrakcyjnym charakterem zawartych w nich norm prawnych. Wymaga przy tym podkreślenia, że zasadnie podnosi się, iż stworzenie przepisu blankietowego jest „mniejszym złem” niż stworzenie przepisu o nieostrym zakresie znamion, których konkretyzacja należałaby do organów stosujących prawo (zob. L. Gardocki, *Zasada...*, s. 518). Najistotniejszą rolę przepisy blankietowe odgrywają jednak w tych wypadkach, kiedy specyfika i złożoność kryminalizowanych

zachowań uniemożliwia szczegółowe określenie znamion czynu zabronionego. W szczególności dotyczy to tych czynów zabronionych, które polegają na naruszeniu poszczególnych zakazów lub nakazów typu administracyjnego (zob. B. Koch, *Z problematyki...*, s. 64-65).

5. W świetle powyższych uwag nie powinno ulegać wątpliwości, że art. 23 u.d.i.p. jest przepisem blankietowym. Wszak, ustanawiając sankcję karną za czyn zabroniony jako przestępstwo, zawiera jego niepełny opis, a więc – innymi słowy – nie określa wszystkich znamion typizowanego czynu zabronionego. Ów niepełny opis, o czym była już mowa, ogranicza się do czynności sprawczej, w zakresie której konieczne jest odwołanie się do innych przepisów statuujących prawny obowiązek udostępnienia informacji publicznej. Tym samym mamy tu do czynienia z blankietowością częściową, która jest zdecydowanie bardziej gwarancyjna niż – wspomniana już wcześniej – blankietowość pełna, kiedy to przepis typizujący czyn zabroniony w ogóle nie zawiera opisu tego czynu.

Wymaga jednocześnie zauważenia, że art. 23 u.d.i.p. charakteryzuje się ukrytym (milczącym, konkludentnym) odesłaniem do uzupełniającego jego treść źródła. Innymi słowy, nie określa owego źródła w sposób konkretny, ale poprzez posłużenie się pojęciem normatywnym wskazującym na konieczność wzięcia pod uwagę obowiązku udostępnienia informacji publicznej. W ten sposób art. 23 u.d.i.p. odwołuje się do norm ustanawiających określone obowiązki. Taka technika legislacyjna jest akceptowana przez Trybunał Konstytucyjny, o czym najlepiej świadczy wyrok z 9 czerwca 2010 r. (sygn. akt SK 52/08), mocą którego stwierdzono zgodność art. 231 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2019 r. poz. 1950, ze zm.; dalej: k.k.) z art. 42 ust. 1 Konstytucji i wynikającą z niego zasadą *nullum crimen sine lege*. Badany przepis był (i jest) typowym przepisem blankietowym, o blankietowości polegającej na ukrytym (milczącym, konkludentnym) odesłaniu do uzupełniającego jego treść źródła. Trybunał Konstytucyjny miał tego pełną świadomość – stwierdzając m.in.: „Z uzasadnienia skargi konstytucyjnej wynika, że skarżący zarzuca art. 231 § 1 k.k. naruszenie reguł *nullum crimen sine lege scripta* oraz *nullum crimen sine lege certa*, gdyż kwestionuje on konstytucyjność regulacji kodeksowej polegającej na «milczącym odesłaniu» do innych aktów w zakresie ustalenia obowiązków oraz uprawnień funkcjonariusza publicznego” czy „Analizę zgodności zaskarżonego przepisu k.k. z zasadą określoności prawa należy

rozpocząć od stwierdzenia, że nie budzi wątpliwości, iż art. 231 § 1 k.k. jest przepisem blankietowym. Ma on charakter blankietu częściowego, gdyż milczące odesłanie do aktów pozaustawowych dotyczy ustalenia obowiązków i uprawnień konkretnego funkcjonariusza publicznego” – a mimo to uznał, że „mimo milczącego odesłania w art. 231 § 1 k.k. do źródeł pozaustawowych w zakresie, w jakim określa jako znamię czynu zabronionego «przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków przez funkcjonariusza publicznego» kontrolowany przepis spełnia wynikający z art. 42 ust. 1 Konstytucji test obliczalności i przewidywalności skutków prawnych działań jego adresata”. W związku z takim stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego o niekonstytucyjności art. 23 u.d.i.p. nie może przesądzać już to, że w przepisie tym pomieszczono ukryte (milczące, konkludentne) odesłanie do uzupełniającego jego treść źródła. Stąd też nie przekonują te twierdzenia skarżące, z których zdaje się wynikać, że kwestionowany przepis nie spełnia standardu konstytucyjnego, gdyż „nie określając znamion czynu zabronionego, jednocześnie nie odsyła [wyraźnie – uwaga własna] do żadnych przepisów”, bądź też „konieczne dla zrekonstruowania hipotezy i dyspozycji elementy normy karnej zawierają nieskonkretyzowane przez zaskarżony przepis przepisy u.d.i.p. [...] art. 23 u.d.i.p. nie odsyła do konkretnych przepisów u.d.i.p.”. Jeśli twierdzenia te należy rozumieć jako stanowisko o niekonstytucyjności blankietowych odesłań ukrytych (milczących, konkludentnych), to jest ono – w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – nietrafne.

6. Podkreślenia wymaga, że wprowadzona do art. 23 u.d.i.p. konstrukcja przepisu blankietowego jawi się jako uzasadniona. Wszak mamy tu do czynienia z kryminalizacją i penalizacją w obszarze udostępniania informacji publicznej, który ulega dynamicznym przemianom, chociażby w związku z coraz silniejszym akcentowaniem prawa obywateli do pozyskiwania tego rodzaju informacji. Ponadto, co nawet istotniejsze, blankietowa konstrukcja art. 23 u.d.i.p. umożliwia uniknięcie jego nadmiernej kazuistyki. Alternatywą dla owej blankietowości jest przecież szczegółowe opisanie w art. 23 u.d.i.p. sytuacji, kiedy to aktualizuje się obowiązek udostępnienia informacji publicznej, wraz ze wskazaniem wypadków, w których sprawca jest z tego obowiązku zwolniony. Taki kształt art. 23 u.d.i.p., czego nie trzeba chyba szerzej tłumaczyć, wiódłby do potężnego rozbudowania tego przepisu,

co stałoby w sprzeczności z abstrakcyjnym charakterem zawartych w nim norm prawnych.

7. Z perspektywy konstytucyjnej zasady *nullum crimen sine lege* ocena poszczególnych rodzajów odesłań blankietowych nie może być jednolita (zob. R. Dębski, *Pozaustawowe znamiona...*, s. 130; tenże, *O przepisach...*, s. 44). Generalnie przyjąć należy, że wymogi gwarancyjne wynikające z tej zasady zostaną naruszone jedynie wówczas, gdy norma wynikająca z przepisu blankietowego uniemożliwia jej adresatowi – na podstawie ustawowej konstrukcji tego przepisu – zorientowanie się, choćby w ogólnych zarysach, co do przedmiotu zakazu lub nakazu (zob. R. Dębski, *Pozaustawowe znamiona...*, s. 131).

Mając na uwadze powyższe kryterium oceny przepisów blankietowych, można z całą pewnością stwierdzić, że w świetle art. 42 ust. 1 Konstytucji niedopuszczalne jest stanowienie przepisów karnych charakteryzujących się pełną blankietowością (tzw. blankiet zupełny). Nie jest więc możliwa taka typizacja czynu zabronionego, którego wszystkie znamiona trzeba byłoby ustalać poprzez odesłanie do innych źródeł (zob. np. K. Wojtyczek, *Zasada wyłączności ustawy w sferze prawa represyjnego. Uwagi na gruncie Konstytucji RP*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 1991, nr 1, s. 62). W pozostałych wypadkach, w więc kiedy badany przepis charakteryzuje się częściową blankietowością (co ma miejsce w odniesieniu do kwestionowanego art. 23 u.d.i.p.), kwestia jego konstytucyjności pozostaje otwarta.

8. W celu odpowiedzi na pytanie o spełnienie przez zaskarżony przepis konstytucyjnego standardu określoności (w zakresie kwestionowanym w skardze konstytucyjnej) bliższej analizie należy poddać opisaną tam stronę przedmiotową czynu zabronionego. Jak już była o tym mowa, jego czynność sprawcza ma postać nie udostępnienia, wbrew ciążącemu na sprawcy obowiązkowi, informacji publicznej. To zaś nie pozostawia wątpliwości, że stypizowane w art. 23 u.d.i.p. przestępstwo polega na zaniechaniu odnoszącym się do wykonania (realizacji) ciążącego na sprawcy *in concreto* obowiązku udostępnienia informacji publicznej. W takim stanie rzeczy oczywistym staje się to, iż przy rekonstrukcji znamion przestępstwa z art. 23 u.d.i.p. konieczne jest odwoływanie się do innych przepisów, które to przepisy statuują prawny obowiązek udostępnienia informacji publicznej. Owe inne przepisy to

– z uwagi na lokalizację art. 23 u.d.i.p. i pomieszczony w nim zwrot „informacji publicznej” – przede wszystkim przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej. Choć nie można wykluczyć, że również przepisy innych ustaw – w zakresie, w jakim wpływają na obowiązek udostępniania informacji publicznej – będą miały tu istotne znaczenie.

Powyższe, dość oczywiste uwagi, pozwalają na tym etapie analizy art. 23 u.d.i.p. stwierdzić, że przepis ten nie jest skomplikowany, a jego konstrukcja – jako przepisu blankietowego – jawi się klarownie. Stąd też ewentualnych problemów w zakresie realizacji konstytucyjnej zasady określoności należy poszukiwać nie w samym art. 23 u.d.i.p. (bo tu ich nie ma), ale w treści innych przepisów, które uzupełniają wprowadzoną do niego blankietowość. I właśnie w tym kierunku zdaje się iść – co do istoty – wywód skarżącej. Wszak podnosi ona, że precyzyjne określenie znamion czynu zabronionego stypizowanego w art. 23 u.d.i.p. „nie jest również możliwe na podstawie pozostałych przepisów u.d.i.p.”, a następnie wywodzi: „Skoro bowiem zarówno przepisy określające podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej (art. 4 u.d.i.p.), jak też przepisy określające przesłanki uznawania informacji za informację publiczną (art. 1 ust. 1 u.d.i.p. w zw. z art. 4 u.d.i.p.), przesłanki określające właściwy tryb udostępniania informacji publicznej (art. 1 ust. 2 u.d.i.p.), przepisy regulujące ograniczenie prawa do informacji publicznej (art. 5 u.d.i.p.) oraz przepisy określające sposób rozpatrzenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej i zakończenie postępowania (art. 10 oraz art. 16 ust. 1 u.d.i.p.), nie są precyzyjne, to nie jest możliwe na ich podstawie sprecyzowanie znamion czynu zabronionego w art. 23 u.d.i.p.”.

Taki sposób argumentowania przez skarżącą trudno jednak uznać za skuteczne zakwestionowanie domniemania konstytucyjności art. 23 u.d.i.p. Wszak nie przywołała ona ani jednego dowodu na to, że wskazywane przez nią art. 1 ust. 1 i 2, art. 4, art. 5, art. 10 i art. 16 ust. 1 u.d.i.p. są nieprecyzyjne. W tym zakresie pojawia się jedynie gołosłowne stwierdzenie, że przepisy te „nie są precyzyjne”, a skoro tak „to nie jest możliwe na ich podstawie sprecyzowanie znamion czynu zabronionego w art. 23 u.d.i.p.”, a także ogólnikowa konstatacja: „W literaturze przedmiotu wskazuje się, że u.d.i.p. charakteryzuje się niską, odbiegającą od przyjętego w Polsce standardu techniki legislacyjnej, jakością przepisów, którą poddają krytyce autorzy zajmujący się tą ustawą”. Tym samym skarżąca nie podjęła nawet próby wykazania zarzucanej nieprecyzyjności przepisów ustawy o dostępie do

informacji publicznej, które można potraktować jako uzupełnienie treści art. 23 u.d.i.p. Zresztą w skardze konstytucyjnej nie zadano sobie nawet trudu choćby krótkiego wyjaśnienia, w jaki sposób przywoływane przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej uzupełniają treść kwestionowanej regulacji. Tak samo ma się rzecz ze wskazywanymi już art. 116 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych oraz art. 16 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, które to przepisy – według twierdzeń skargi konstytucyjnej – skarżąca „w sprawie objętą niniejszą skargą konstytucyjną [...] dokonując rozstrzygnięcia musiała mieć na względzie”, co jeszcze bardziej miało jej utrudnić zdekodowanie obowiązującego stanu prawnego. Nie inaczej wygląda sprawa ze wskazywanym w innym miejscu skargi konstytucyjnej art. 51 i innymi, bliżej nieokreślonymi, przepisami ustawy o ochronie danych osobowych, które – w ocenie skarżącej – powinny być uwzględniane przy „rekonstrukcji normy wynikającej z art. 23 u.d.i.p.” (skarżąca uważa ponadto, że przepisy te, „pozostając w kolizji z przepisami u.d.i.p., zabraniają tego, co nakazuje u.d.i.p.”, czego jednak w żaden sposób nie stara się udowodnić).

Mając na uwadze wskazane deficyty w zakresie uzasadniania przez skarżącą stawianych zarzutów, przypomnieć jednocześnie należy, iż: „[...] skarżący obowiązany jest przedstawić konkretne i przekonujące argumenty świadczące o niekonstytucyjności zakwestionowanych regulacji. Tym samym skarżący nie tylko winien wskazać, jakie konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone kwestionowaną regulacją, lecz także opisać «sposób» tego naruszenia. Argumenty te muszą koncentrować się na problemie merytorycznej niezgodności zachodzącej między unormowaniami stanowiącymi przedmiot skargi konstytucyjnej oraz tymi, które określone są w niej jako wzorce kontroli [...] Tym samym nie wystarczy, że skarżący wskaże określone przepisy oraz przepisy konstytucyjne, z którymi są one, w jego opinii, niezgodne. Musi on także wyjaśnić, na czym owa niezgodność polega. Jest to przesłanka konieczna do uznania dopuszczalności skargi konstytucyjnej” (postanowienie TK z 2 lutego 2012 r., sygn. akt SK 14/09; zob. także np. postanowienia TK z: 28 lutego 2007 r., sygn. akt SK 78/06; 14 stycznia 2009 r., sygn. akt Ts 21/07; 15 grudnia 2009 r., sygn. akt Ts 10/09; 12 października 2010 r., sygn. akt Ts 229/09; 6 grudnia 2012 r., sygn. akt Ts 187/11). Skarżący powinien

zatem, czego w niniejszej sprawie zabrakło, sprecyzować swoją krytykę (ujemną ocenę, zastrzeżenia) – zob. Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 113-114. Krytyka ta powinna zaś bazować na konkretnych, merytorycznych i przekonujących argumentach (zob. np. postanowienie TK z 2 lutego 2012 r., sygn. akt SK 14/09), „które przemawiają na rzecz niezgodności zachodzącej między normami prawnymi – tymi, wynikającymi z zaskarżonych przepisów ustawy lub innego aktu normatywnego oraz konstytucyjnymi, statuującymi określone prawo lub wolność przysługującą skarżącemu” (postanowienie TK z 24 lipca 2002 r., sygn. akt SK 44/01). Tym bardziej, że Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie podkreślał, iż przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie (zob. m.in. wyrok TK z 19 października 2010 r., sygn. akt P 10/10; postanowienie TK z 25 lutego 2015 r., sygn. akt Tw 37/14).

Trybunał Konstytucyjny, bazując na domniemaniu konstytucyjności kwestionowanych przed nim przepisów oraz kontrydiktoryjności postępowania w tym przedmiocie, od lat konsekwentnie podkreśla, że: „Ciężar dowodu spoczywa na podmiocie kwestionującym zgodność ustawy z konstytucją i dopóki nie powoła on konkretnych i przekonujących argumentów prawnych na rzecz swojej tezy, dopóty Trybunał Konstytucyjny uznawać będzie kontrolowane przepisy za konstytucyjne” (orzeczenie TK z 24 lutego 1997 r., sygn. akt K 19/96; jak również m.in. wyrok TK z 28 czerwca 2000 r., sygn. akt K 34/99 oraz postanowienia TK z 15 października 2009 r., sygn. akt P 120/08 i 1 marca 2017 r., sygn. akt K 13/14).

Zaniechanie uzasadnienia kluczowego dla analizowanej skargi konstytucyjnej twierdzenia o nieprecyzyjności przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej, które mają uzupełniać treść kwestionowanego art. 23 u.d.i.p., co tym samym ma świadczyć o niedookreśloności tego ostatniego, powoduje zawiśnięcie w próżni dalszych twierdzeń skarżącej o „całkowitej niejasności regulacji u.d.i.p.”, co – jej zdaniem – „powoduje, że nie jasna jest cała treść art. 23 u.d.i.p.”. Wobec tego nie można zaakceptować, jako pozbawionych uzasadnienia, twierdzeń skargi konstytucyjnej, że: „Taki stan prawny stanowi, że podejmowanie jakichkolwiek rozstrzygnięć na gruncie u.d.i.p. jest wprost nie możliwe, a każdy organ administracji publicznej czy też sądy mogą mieć różne zapatrywania prawne i każde z tych zapatrywań może mieścić się w dopuszczalnej wykładni przepisów u.d.i.p.”. Z tych samych powodów nieprzekonywająca jest także, stawiana już z perspektywy statusu

prawnego jednostki, teza, iż „adresaci regulacji u.d.i.p. mogą i mają [...] poważne problemy z jednoznacznym ustaleniem, w jakich okolicznościach obowiązek udostępnienia informacji publicznych zostanie naruszony, a tym samym poważne problemy z rekonstrukcją normy karnej wynikającej z art. 23 u.d.i.p.”.

9. Kontynuując powyższy wątek warto jeszcze zauważyć, że w skardze konstytucyjnej silnie akcentuje się to, że: „U.d.i.p. co niezwykle istotne nie określa sposobu ani formy zachowania się podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji publicznej w sytuacji, gdy wniosek o dostęp do informacji publicznej w rzeczywistości nie dotyczy żądania udostępnienia informacji publicznej, ale innej informacji, która informacją publiczną nie jest (art. 1 ust. 1 u.d.i.p.)”. Skarżąca kwestię tę traktuje jako bardzo ważną i szeroko rozwija, z powołaniem się na orzecznictwo sądów administracyjnych. Tyle tylko, że w rzeczywistości kwestia ta w realiach niniejszej sprawy nie ma większego znaczenia. Wszak, jak już była o tym mowa podczas przedstawiania stanu faktycznego i prawnego sprawy skarżącej, skierowany do niej wniosek nie dotyczył udostępnienia informacji, „która informacją publiczną nie jest”. Przeprowadzone postępowanie sądowoadministracyjne jednoznacznie wykazało, że skierowany do skarżącej wniosek K G od początku należało traktować jako podlegający realizacji wniosek o udostępnienie informacji publicznej.

W takim stanie rzeczy wywody skargi konstytucyjnej na temat stanu prawnego odnoszącego się do wniosku o udostępnienie informacji, „która informacją publiczną nie jest”, trudno uznać za relewantne w niniejszej sprawie, gdzie przecież mamy do czynienia z konkretną, nie zaś abstrakcyjną kontrolą konstytucyjności przepisu prawa.

10. Nie sposób ponadto nie zauważyć, że podmioty obowiązane ustawowo do udostępniania informacji publicznej, a więc – zgodnie z art. 4 ust. 1 u.d.i.p. – władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne (w analizowanym wypadku – burmistrz), powinny znać stosowne przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej, które ów obowiązek kreują, uzupełniając jednocześnie treść kwestionowanego art. 23 u.d.i.p. Wymaga podkreślenia, że – w myśl art. 83 Konstytucji – „Każdy ma obowiązek przestrzegania prawa Rzeczypospolitej Polskiej”. Warunkiem realizacji tego obowiązku jest zaś znajomość tego prawa. Jak wskazuje

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 12 listopada 2001 r., (sygn. akt P 2/01): „[...] publikacja aktu normatywnego w dzienniku urzędowym (Dzienniku Ustaw albo Monitorze Polskim) tworzy domniemanie, iż treść regulacji jest powszechnie znana. Należy bowiem przypomnieć rzymską paremię *ignorantia iuris nocet*, przejętą i zakorzenioną w polskim systemie prawnym jako fikcja powszechnej znajomości prawa. Zgodnie z tą konstrukcją intelektualną przyjmuje się, że każdy obywatel zna obowiązujące i dotyczące jego sytuacji i zachowań prawo i nie może powoływać się na jego nieznajomość dla uzasadnienia własnych działań albo zaniechań. Podważenie tej konwencji, a więc przyjęcie, że nieznajomość prawa tłumaczyć może określone działania bądź zaniechania prowadziłyby do negacji spójności i pewności prawa oraz do nieprzewidywalnych skutków w praktyce orzeczniczej”.

11. Analizując skargę konstytucyjną można odnieść też wrażenie, że wadliwości kwestionowanego stanu prawnego skarżąca dopatruje się i w tym, że dla zdekodowania zawartości normatywnej art. 23 u.d.i.p. konieczna jest wykładnia nie tylko tego przepisu, ale i innych przepisów, w tym znajdujących się w innych ustawach niż ustawa o dostępie do informacji publicznej. Jednakże traktowanie takiej sytuacji jako wadliwej, czy też chociażby nawet jako wyjątkowej (nadzwyczajnej), musi budzić zdziwienie. Wszak we współczesnym, wieloelementowym systemie prawnym, w którym występują różnorakie powiązania poszczególnych przepisów prawnych, standardem jest, że normy prawne każdorazowo dekoduje się z wielu przepisów prawnych. I taki stan rzeczy w żadnym razie nie jest równoznaczny z niekonstytucyjnością wykładanych przepisów.

12. Nie sposób też pominąć i tego, że analizowana skarga konstytucyjna w wielu miejscach oparta jest na nieuprawnionych założeniach, które zdają się ujawniać, iż stanowi ona próbę polemiki z zapadłymi w sprawie skarżącej wyrokami sądów karnych. Otóż skarżąca stoi przede wszystkim na stanowisku, że „prowadziła [...] postępowanie o udostępnienie informacji publicznej zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa”, „miała prawo nie udzielić wnioskodawcy żądanej informacji, miała prawo załatwić sprawę z wniosku o udostępnienie map [...] zwykłym pismem i miała prawo nie wydać decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej”, a mimo to została prawomocnie skazana wyrokiem sądu karnego. Stanowisko to mają uzasadniać, w ocenie skarżącej, zapadłe w jej sprawie orzeczenia sądów

administracyjnych. I stąd stwierdza ona, że zaszła „oczywista rozbieżność w orzeczeniach sądów administracyjnych i sądów karnych”. Jej zdaniem, sądy administracyjne nie dopatrzyły się naruszenia przez nią prawa, zaś sądy karne uznały w tych samych realiach, że skarżąca popełniła przestępstwo.

Zaprezentowane twierdzenia skarżącej nie odpowiadają rzeczywistości i stanowią w istocie próbę zakwestionowania zapadłych w jej sprawie wyroków sądów karnych. Jak można twierdzić, że skarżąca działała zgodnie z prawem i zostało to potwierdzone w postępowaniu sądownoadministracyjnym, gdy w kluczowym dla tego postępowania wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w K z marca 2012 r. (sygn. akt) zobowiązano skarżącą do „wydania aktu lub podjęcia czynności w zakresie wniosku K G [...] w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej”, podnosząc, iż błędnie przyjęła ona, działając jako organ administracji publicznej, że „żądana przez skarżącego informacja publiczna jest objęta ochroną prawa autorskiego w zakresie uniemożliwiającym (wykluczającym) udostępnienie jej w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej”. Sąd ten podkreślił, że skarżąca była w posiadaniu żądanej informacji publicznej i – w świetle obowiązującego prawa – powinna ją w ustawowym terminie udostępnić wnioskodawcy zgodnie z wnioskiem. To zaś, że tego nie uczyniła było naruszeniem obowiązującego prawa i dlatego też została prawomocnie skazana za przestępstwo polegające na nie udostępnieniu, wbrew obowiązkowi, informacji publicznej.

Faktem jest oczywiście, na co zwraca się uwagę w skardze konstytucyjnej, że sądy administracyjne nie stwierdziły – w trybie art. 149 p.p.s.a. – iż „bezczyńność postępowania miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa”. Nie oznacza to jednak, że w sprawie naruszenie prawa w ogóle nie wystąpiło. Niewątpliwie miało ono miejsce, aczkolwiek – według sądów administracyjnych – jego nasilenie nie było rażące. Rozstrzygnięcia sądu administracyjnego o tym, że bezczynność postępowania nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa, nie można utożsamiać – jak zdaje się to czynić skarżąca – ze stwierdzeniem, że do naruszenia prawa w ogóle nie doszło. Jak przykładowo wskazuje Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z 14 października 2015 r. (sygn. akt II SAB/Łd 137/15), rzeczony rażące naruszenie prawa to sytuacja, która „musi posiadać pewne dodatkowe cechy w stosunku do stanu określanego po prostu jako naruszenie, bądź zwykłe naruszenie”. Samo „przekroczenie przez organ ustawowych obowiązków” nie

jest wystarczające dla stwierdzenia rażącego naruszenia prawa. Pamiętać przy tym należy, że stwierdzenie to ma miejsce na potrzeby ustawy z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1169), gdzie przewiduje się odpowiedzialność majątkową funkcjonariuszy publicznych wobec Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub innych podmiotów ponoszących odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej, za działania lub zaniechania prowadzące do rażącego naruszenia prawa.

13. W końcu nie sposób też nie zauważyć, że skarżąca zdaje się zbyt wielkie znaczenie nadawać na użytek niniejszej sprawy wyrokowi Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 17 lipca 2007 r. (sygn. akt II SAB/Wa 58/07), który – w jej ocenie – ma legitymizować podejmowane przez nią działania w sprawie wniosku K G o udostępnienie informacji publicznej. Skarżąca uważa wręcz, że obowiązujący ją stan prawny był właśnie taki, jak zdekodował go Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie. Taki tok rozumowania zaskakuje. Wszak wykładnia sądowa w żadnym wypadku nie jest powszechnie wiążącą wykładnią autentyczną, a co więcej – może być ona natomiast wykładnią błędną. Ponadto, wskazany wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie nie zapadł w sprawie skarżącej, w której zapadły odmienne rozstrzygnięcia sądów administracyjnych.

Bazowanie przez skarżącą na wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 17 lipca 2007 r. przy procedowaniu wniosku K G mogło być co najwyżej okolicznością przemawiająca za przyjęciem w toczącym się wobec niej postępowaniu karnym, że działała ona w błędzie co do obowiązującego stanu prawnego. Kwestia ta została jednak negatywnie zweryfikowana przez Sąd Rejonowy w N , który w uzasadnieniu wyroku z lutego 2017 r. (sygn. akt) wyraźnie stwierdził, że skarżąca „już w czasie złożenia przez K G wniosku o udzielenie informacji publicznej” była świadoma, że jej argumentacja, odwołująca się do wskazywanego wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, jest odrzucana przez sądy administracyjne w toczących się wobec niej sprawach. Potwierdził to, działający jako sąd odwoławczy, Sąd Okręgowy w N , który w uzasadnieniu wyroku z listopada 2017 r. (sygn. akt) wykluczył

możliwość zastosowania wobec skarżącej art. 28 § 1 k.k., stanowiącego o usprawiedliwionym błędzie co do okoliczności stanowiącej znamię czynu zabronionego.

14. Poczynione wyżej uwagi wiodą do wniosku, że skarżącej nie udało się wykazać, że art. 23 u.d.i.p. nie spełnia konstytucyjnego standardu określoności przepisu karnego, a tym samym nie obaliła ona domniemania zgodności tego przepisu z art. 2 i art. 42 ust. 1 Konstytucji. Taka konstatacja nakazuje w dalszej kolejności stwierdzić, że skoro w niniejszej sprawie brak jest podstaw do przyjęcia niekonstytucyjnej niedookreśloności art. 23 u.d.i.p., to przepis ten nie może zostać na tej podstawie, jak chce tego skarżąca, uznany za naruszający zasadę ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji).

Sejm wnosi zatem o stwierdzenie, że art. 23 u.d.i.p. **jest zgodny** z art. 2 i art. 42 ust. 1 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Elżbieta Witek