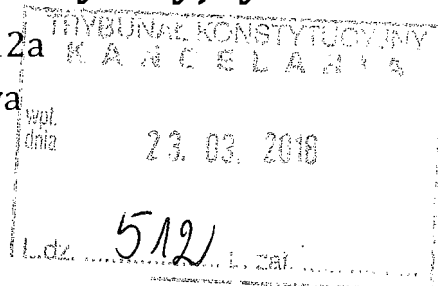


R , dnia 17 marca 2018 r.

Trybunał Konstytucyjny

Al. J. Ch. Szucha 12a
00-918 Warszawa



Skarżąca: **E P**

reprezentowana przez
radcę prawnego Pawła Kukłę
Kancelaria Radcy Prawnego
Paweł Kukła
ul. Kolejowa 6
34-400 Nowy Targ

Organ, który wydał akt normatywny: **Sejm Rzeczypospolitej Polskiej**
Kancelaria Sejmu
ul. Wiejska 4/6/8
00-902 Warszawa

Uczestnik postępowania: **Prokurator Generalny**
Prokuratura Krajowa
Biuro Spraw Konstytucyjnych
ul. Rakowiecka 26/30
02-528 Warszawa

SKARGA KONSTYTUCYJNA

Działając w imieniu skarżącej **E P** , na podstawie **art. 79 ust. 1** Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483; z 2001 r. Nr 28, poz. 319; z 2006 r. Nr 200, poz. 1471; z 2009 r. Nr 114, poz. 946, dalej powoływanej, jako „*Konstytucja*”) oraz **art. 44 ust. 1, art. 53, art. 77 ust. 1** ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 2072, dalej powoływanej, jako „*ustawa TK*”), zaskarżam niniejszą skargą konstytucyjną:

1) **art. 23** ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 1764 z późn. zm., dalej powoływanej, jako „**ustawa o dostępie do informacji publicznej**”) w brzmieniu obowiązującym

i wnoszę o stwierdzenie, że jest niezgodny z:

- z **art. 2 i art. 42 ust. 1** Konstytucji oraz z **art. 7 ust. 1** sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284; z 1995 r. Nr 36, poz. 175/1, Nr 36, poz. 175/2, Nr 36, poz. 176, Nr 36, poz. 177; z 1998 r. Nr 147, poz. 962; z 2001 r. Nr 23, poz. 266; z 2003 r. Nr 42, poz. 364; z 2010 r. Nr 90, poz. 587, dalej powoływanej jako „**Konwencja**”),

Ponadto na podstawie **art. 54 i art. 55** ustawy o TK wnoszę o orzeczenie od Skarbu Państwa - Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej zwrotu kosztów postępowania przed Trybunałem, także w przypadku nieuwzględnienia skargi konstytucyjnej albo umorzenia postępowania lub odmówienia nadania skardze dalszego biegu.

Określenie podstaw skargi konstytucyjnej:

[Orzeczenie naruszające konstytucyjne prawa Skarżącej]

1. Prawomocny wyrok Sądu Okręgowego w N _____ Wydział Karny z dnia _____
listopada 2017 r. sygn. akt _____ w związku z pkt III prawomocnego
wyroku Sądu Rejonowego w N _____ Wydział Karny z dnia **lutego 2017 r.**
sygn. akt:

[Informacja o wniesieniu nadzwyczajnego środka zaskarżenia]

2. Od prawomocnego wyroku Sądu Okręgowego w N _____ Wydział Karny
z dnia **listopada 2017 r. sygn. akt _____** nie wniesiono nadzwyczajnych
środków zaskarżenia.

[Udokumentowanie daty doręczenia orzeczenia]

3. Wyrok Sądu Okręgowego w N _____ z dnia **listopada 2017 r. sygn. akt _____**
będący orzeczeniem kończącym postępowanie w sprawie będącej
podstawą skargi konstytucyjnej został doręczony Skarżącej wraz z uzasadnieniem
w dniu **18 grudnia 2017 r.**

Dowód: na podstawie art. 71 ust. 1 ustawy o TK wystąpienie przez Trybunał
Konstytucyjny do Sądu Rejonowego w N Wydział Karny, ul.
lub do Sądu Okręgowego w N
Wydział Karny, ul. o akta sprawy sygn.
akt i

[Informacja potwierdzająca wyczerpanie drogi prawnej]

4. Od wskazanego wyżej wyroku Sądu Okręgowego w N Wydział Karny
nie przysługuje żaden środek odwoławczy. Wyrok Sądu Okręgowego w N
z dnia listopada 2017 r. sygn. akt jest prawomocny i nie
podlega dalszemu zaskarżeniu. Skarżącej nie przysługuje skarga kasacyjna zgodnie,
bowiem z treścią **art. 523 ust. 2** ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks
postępowania karnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r. poz. 1904 z późn. zm.)
*„Kasację na korzyść można wnieść jedynie w razie skazania oskarżonego za
przestępstwo lub przestępstwo skarbowe na karę pozbawienia wolności bez
warunkowego zawieszenia jej wykonania”*, tymczasem Skarżąca została skazana
wyłącznie na karę grzywny.

**[Przedmiot kontroli - przepis ustawy lub innego aktu normatywnego, na
podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie
o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego określonych
w Konstytucji i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia
niezgodności z Konstytucją]**

5. **Art. 23 u.d.i.p.** zgodnie z którym *„Kto, wbrew ciężącemu na nim obowiązkowi, nie
udostępnia informacji publicznej, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo
pozbawienia wolności do roku”*.

**[Wskazanie, która konstytucyjna wolność lub które prawo skarżącego, i w jaki
sposób - zdaniem skarżącego - zostały naruszone]**

6. Prawomocny wyrok Sądu Okręgowego w N Wydział Karny z dnia
listopada 2017 r. sygn. akt i poprzedzający go wyrok Sądu
Rejonowego w N Wydział Karny w pkt III z dnia lutego 2017 r. sygn.
akt: poprzez oparcie skazania Skarżącej na art. 23 u.d.i.p. naruszyło
prawa i wolności konstytucyjne wynikające z powołanych wyżej w *petitum* skargi
przepisów Konstytucji.
7. Z wydaniem wskazanych wyżej wyroków Skarżąca łączy naruszenie zasady

demokratycznego państwa prawnego i wywodzoną z niej zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, na którą składa się zasada przyzwoitej legislacji. 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*” (**tak** - wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 czerwca 2002 r., K 45/01). 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. Rozstrzyganie spraw przez organy państwowe w ten sposób, że w takich samych sprawach zapadać będą w stosunku do obywateli różne rozstrzygnięcia, z pewnością nie jest prawidłowe w świetle zasady demokratycznego państwa prawnego – niemniej jednak za każdym razem konieczna będzie analiza, czy faktycznie mamy do czynienia z „*taką samą*” sprawą. W tym miejscu warto wspomnieć także 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, a tym samym i Konstytucji. Opisane niżej szczegółowo zdarzenia i rozstrzygnięcia, jakie zapadły w sposób niebudzący żadnych wątpliwości wykażą, że brzmienie art. 23 u.d.i.p. narusza w sposób oczywisty art. 2 Konstytucji i wywodzone z jego treści zasady demokratycznego państwa prawa.

Skarżąca wykaże nadto, że z wydaniem wskazanych wyżej wyroków naruszona została zasada określoności przepisów prawa karnego (*nullum crimen sine lege*) wynikająca z art. 42 ust. 1 oraz art. 2 Konstytucji.

UZASADNIENIE

I. Stan faktyczny

W sprawie wszczętej wnioskiem o dostęp do informacji publicznej z dnia grudnia 2010 r. wystąpiono do Skarżącej, jako Burmistrza o udostępnienie informacji publicznej zawartej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego – o udostępnienie map „*Uwarunkowania rozwoju przestrzennego*” oraz „*Kierunki rozwoju przestrzennego*” opracowanych już w formie cyfrowej przez P

w K Na ten czas był jeden jedyny prawomocny wyrok wydany na tle zbliżonego stanu faktycznego, a mianowicie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 lipca 2007 r. sygn. akt II SAB/Wa 58/07 (Obubl.: w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>), dalej powoływanej jako „CBOSA”, konkretnie orzeczenie zamieszczone jest pod adresem: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/667E2469EE>), w którym to wyroku stwierdzono, że „Komputerowa Mapa Podziału Hydrologicznego Polski zatem jako przedmiot prawa autorskiego nie jest informacją publiczną w rozumieniu ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej... Wobec tego, że w rozpatrywanej sprawie nie mamy do czynienia z informacją publiczną, to tym samym brak było podstaw do podejmowania przez organ rozstrzygnięć przewidzianych w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Ustawa ta przewiduje bowiem wydanie decyzji administracyjnej w sytuacji gdy w grę wchodzi zakres podmiotowy i przedmiotowy tej ustawy i następuje odmowa udzielenia informacji z uwagi na ochronę danych osobowych, tajemnicę zawodową, służbową, państwową, skarbową, statystyczną czy inną tajemnicę ustawowo chronioną bądź prawo do prywatności albo umorzenie postępowania (por. art. 1, 4, 6, 16, 22 ustawy). Z odmową udostępnienia informacji nie można jednak mylić zawiadomienia o braku zastosowania wnioskowego trybu. Odmowa, bowiem ma miejsce, gdy przepisy znajdują zastosowanie, ale istnieją przesłanki ograniczające dostęp do informacji. W przedmiotowej sprawie brak było podstaw do zastosowania procesowej formy decyzji administracyjnej. Należy, zatem zgodzić się z organem, że w sytuacji gdy żądana informacja nie jest informacją publiczną w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej, to organ zawiadamia o tym wnioskującego pismem (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 marca 2003 r. sygn. akt II SA 4059/02 *Lex 78063 M. Prawn. 2003/10/436*, (www.nsa.gov.pl – Baza orzeczeń).” Dysponując tym orzeczeniem wydanym na tle zbliżonego stanu faktycznego Skarżąca nie miała podstaw do podejmowania żadnych rozstrzygnięć przewidzianych w trybie u.d.i.p., nie miała podstaw do wydania decyzji przewidzianych w trybie u.d.i.p. i pismem z dnia lutego 2011 r. poinformowała wnioskodawcę, że nie dysponuje mapą cyfrową „Uwarunkowania rozwoju przestrzennego” wchodzącą w skład Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego

, a zgodnie z art. 4 ust. 3 u.d.i.p. obowiązane do udostępnienia informacji publicznej są podmioty będące w posiadaniu takich informacji oraz, że forma

kasacyjnego. We wskazanym wyżej prawomocnym wyroku Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że „Uwarunkowania rozwoju przestrzennego” oraz „Kierunki rozwoju przestrzennego” stanowią informację publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p. i organ administracji nie może powoływać się na przepisy prawa autorskiego, powstrzymując się od załatwienia w formie procesowej wniosku o ich udostępnienie. Informacją publiczną są bowiem nie tylko dokumenty bezpośrednio redagowane i wytworzone przez organ administracji publicznej, ale charakter taki mają również dokumenty, które organ wykorzystuje do zrealizowania powierzonych prawem zadań, nawet wtedy, gdy prawa autorskie należą do innego podmiotu. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, zgodnie z art. 3 ust. 1 oraz art. 9 ust. 1 i 5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717, z późn. zm.), jest dokumentem urzędowym; stanowi bowiem wewnętrzny akt kreacji polityki przestrzennej w gminie przez radę gminy, w którym, stosownie do art. 10 ust. 1 i 2 tej ustawy, określa się cały szereg uwarunkowań i kierunków mających znaczenie w gospodarowaniu przestrzenią. Przy udostępnieniu map sporządzonych dla potrzeb studium i prowadzonych przy nim prac nie chodzi zatem o rozporządzenie prawami autorskimi, lecz o dostęp do treści dokumentu stworzonego na zlecenie organu administracji publicznej w celu realizacji zadań publicznych. Informację publiczną stanowi treść wszelkiego rodzaju dokumentów, w jakikolwiek sposób dotyczących organu, bez względu na to, co jest ich przedmiotem, przy czym nie chodzi tylko o dokumenty wytworzone przez organ, ale i takie, których organ używa przy realizacji przewidzianych prawem zadań (także te, które tylko w części dotyczą organu), nawet gdy nie pochodzą wprost od niego. **Pełnomocnik wnoszącej skargę kasacyjną Gminy przyznał, że mapy, których dotyczyło żądanie były wykorzystane przez Gminę w toku jej działań, pomimo tego, że jak twierdził znalazły się w posiadaniu Gminy wskutek przypadku i nie stanowiły elementu Studium. Skoro jednak dokumenty te były przez organy Gminy wykorzystywane w związku z jej ustawowymi zadaniami, to nie można twierdzić, że nie stanowią informacji publicznej.** W związku z doręczeniem wskazanego wyżej wyroku NSA, ale jeszcze przed koniecznością jego formalnego wykonania, bowiem dopiero ponad miesiąc później zwrócono akta sprawy wraz ze stwierdzeniem prawomocności wskazanego wyżej wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w K (por. art. 286 p.p.s.a. zgodnie, z którym „§1. Po uprawomocnieniu się orzeczenia sądu pierwszej instancji kończąca postępowanie akta administracyjne sprawy zwraca się organowi administracji publicznej, załączając odpis orzeczenia ze

stwierdzeniem jego prawomocności. Zarządzenie o zwrocie akt może wydać referendarz sądowy. § 2. Termin do załatwienia sprawy przez organ administracji określony w przepisach prawa lub wyznaczony przez sąd **liczy się od dnia doręczenia akt organowi**) Skarżąca wraz z pismem z dnia stycznia 2013 r. udostępniła żądającemu dostępu do informacji publicznej formę cyfrową mapy „Kierunki rozwoju przestrzennego” na nośniku CD.

Dowód: wyrok WSA w K z dnia marca 2012 r. sygn. akt

(Opubl. CBOSA)

wyrok NSA z dnia grudnia 2012r. sygn. akt

(Opubl. CBOSA)

akta spraw karnych o sygn. akt

i

udostępnionych

wyżej na podstawie art. 71 ust. 1 ustawy o TK przez Sąd Okręgowy w N

Wydział Karny, ul.

lub Sąd Rejonowy

w N

Wydział Karny, ul.

Wobec uchylecia przez Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia grudnia 2012 r. sygn. akt punktu II wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w K z dnia marca 2012 r. sygn. akt , Wojewódzki Sąd Administracyjny w K ponownie rozpatrując sprawę w **wyroku z dnia marca 2013 r. sygn. akt** stwierdził, iż beczynność Skarżącej, jako Burmistrza stwierdzona wyżej już przywołanym wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w K z dnia marca 2012r. sygn. akt a uchylnym w pkt II przez Naczelny Sąd Administracyjny nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa, wskazując, że **„Jeśli idzie o okres poprzedzający wniesienie skargi to stwierdzić trzeba, że pierwotnie złożony wniosek o udostępnienie informacji nie był precyzyjny i mógł być rozumiany w taki sposób, jak wynika to z pisma organu z dnia stycznia 2011 r. Pismo to stanowiło pierwszą reakcję na wniosek skarżącego z dnia grudnia 2010 r. Nie była to reakcja niezwłoczna, ale też nie można jej uznać za rażąco spóźnioną. Podobnie ocenić należy dalsze czynności organu. Ostateczna odpowiedź została skarżącemu udzielona w dniu lutego 2011 r. Stanowisko zawarte w tej odpowiedzi nie było ani oczywiście bezzasadne, ani rażąco sprzeczne z prawem. 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. Prawdą też jest, że ten sam organ załatwił tak samo podobne wnioski dwóch innych osób, których skargi na beczynność zostały przekazane wcześniej. Uwzględniające skargi wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w tych sprawach zapadły w dniach listopada 2010 r. (

) i lutego 2011 r. (). W obu sprawach Burmistrz wniósł skargi kasacyjne, a wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego zapadły w dniach lipca 2011r. () i sierpnia 2011 r.().

W okresie zatem poprzedzającym wniesienie skargi przez K G żaden z wyroków WSA w K nie był prawomocny, a organ oczekiwał na ostateczną i wiążącą weryfikację swego stanowiska. W opisaney sytuacji nie można było przyjąć, nawet przy uwzględnieniu specyfiki postępowania w sprawach o udostępnienie informacji publicznej, że stwierdzona beczynność Burmistrza miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa.”

Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia listopada 2013 r., sygn. akt po rozpoznaniu skargi kasacyjnej żądającego udostępnienia informacji publicznej od powyższego wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w K z dnia marca 2013 r. sygn. akt w pełni poparł stanowisko Sądu I instancji wskazując, że „Dokonując analizy treści przytoczonej korespondencji i jej dat, nie można uznać, by stwierdzona beczynność miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Dla przyjęcia takiej konstatacji miarodajnym jest przebieg postępowania od dnia złożenia wniosku o udzielenie informacji publicznej do dnia wniesienia skargi, ten zaś wskazuje, że organ wprawdzie nie czynił zadość obowiązkowi niezwłocznego udzielenia informacji (art. 13 ust. 1 ww. ustawy o dostępie do informacji publicznej), ale podejmował działania zmierzające do rozpatrzenia wniosku, natomiast stwierdzona beczynność i w konsekwencji zobowiązanie do rozpatrzenia wniosku wskazują na niewystarczającą znajomość zagadnienia przez organ, a nie na lekceważenie skarżącego czy też celowe wprowadzanie go w błąd. Sąd I instancji, prawidłowo argumentując w motywach zaskarżonego wyroku, zasadnie przyjął, że beczynność Burmistrza

 nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa, co świadczy o bezzasadności podniesionych zarzutów kasacyjnych.”

Dowód: wyrok WSA w K z dnia marca 2013 r. sygn. akt (Opubl. CBOSA)

Wobec powyższego, zarówno Wojewódzki Sąd Administracyjny w K , jak i Naczelny Sąd Administracyjny jednoznacznie uznały, że Skarżąca miała prawo nie udzielić Skarżącemu żądanej informacji, miała prawo załatwić sprawę z wniosku o udostępnienie map „Uwarunkowania rozwoju przestrzennego” oraz „Kierunki rozwoju przestrzennego” pismem i miał prawo nie wydawać decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej.

Mimo jednak, że Skarżąca prowadziła opisane wyżej postępowanie o udostępnienie informacji publicznej zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa oraz mimo że sądy administracyjne obu instancji wskazały, że nie działała sprzecznie z prawem została prawomocnie skazana wyrokiem Sądu Rejonowego w N

Wydział II Karny z dnia lutego 2017 r. i został przez tenże Sąd prawomocnie uznana winną tego, że w okresie od lutego 2011r. do dnia grudnia 2012 r. w R wbrew ciężącemu na Skarżącej jako Burmistrzowi

obowiązkowi udostępnienia informacji publicznej nie udostępniła wnioskodawcy żądanej przez niego w sprecyzowanym wniosku z dnia grudnia 2010 r. informacji publicznej w postaci mapy cyfrowej „Kierunki rozwoju przestrzennego” i równocześnie zaniechała wydania decyzji odmawiającej udzielenia żądanej informacji, czym działała na szkodę interesu prywatnego wnioskodawcy, co stanowiło występki z art. 23 ustawy o dostępie do informacji publicznej, i za to na mocy wymienionego przepisu wymierzono Skarżącej karę grzywny w wymiarze stawek dziennych określając wysokość jednej stawi na kwotę zł i dodatkowo obciążając Skarżącą kosztami postępowania przed Sądem I i II instancji, bowiem Sąd Okręgowy w N na mocy wyroku będącego podstawą wniesienia niniejszej skargi konstytucyjnej nie uwzględnił apelacji Skarżącej. **Krótko mówiąc sądy karne skazały Skarżącą za to, że w okresie, w którym toczyło się postępowanie przed sądami administracyjnymi w sprawie skargi na rzekomą beczynność** (wszak Skarżąca załatwiła sprawę pismem zgodnie z obowiązującym wówczas orzecnictwem – kwestia ta będzie jeszcze przedmiotem szczegółowego wyjaśnienia), **tj. w okresie od dnia lutego 2011 r.**, (tj. od daty kiedy to Skarżąca załatwiła sprawę z wniosku o udostępnienie informacji publicznej pismem w sposób, jak stanowił jeden jedyny na wówczas prawomocny wyrok sądu administracyjnego wydany w zbliżonym stanie faktycznym) **do dnia grudnia 2012 r.**, (tj. nie wiadomo, dlaczego sąd karny przyjął taką datę, skoro w wykonaniu przywołanego

wyżej prawomocnego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego wnioskodawca otrzymał formę cyfrową mapy „Kierunki rozwoju przestrzennego” na nośniku CD na mocy pisma z dnia stycznia 2013 r.) **nie udostępniła wnioskodawcy żądanej przez niego informacji publicznej ani nie wydała decyzji odmawiającej udzielenia tej informacji**, mimo że, co już wyraźnie podkreślono sądy administracyjne w przywołanych wyżej wyrokach (sygn. akt , sygn. akt) jednoznacznie uznały że, Skarżąca nie działała niezgodnie z prawem, miała prawo nie udzielić wnioskodawcy żądanej informacji, miała prawo załatwić sprawę z wniosku o udostępnienie map „Uwarunkowania rozwoju przestrzennego” oraz „Kierunki rozwoju przestrzennego” zwykłym pismem i miała prawo nie wydać decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej (cyt.: **„organ miał podstawę do uznania, że nie działa sprzecznie z prawem nie udzielając skarżącemu żądanej informacji i nie wydając decyzji o odmowie jej udostępnienia”**).

Dowód: wyrok Sądu Rejonowego w N Wydział Karny z dnia lutego 2017 r. sygn. akt
wyrok Sądu Okręgowego w N Wydział II Karny z dnia listopada 2017r. sygn. akt

II. Konstytucyjne wzorce kontroli mające zastosowanie w sprawie niniejszej skargi konstytucyjnej oraz wykazanie naruszenia praw i wolności obywatelskich

Z wydaniem wskazanych wyżej wyroków sądów karnych Skarżąca łączy naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego i wywodzoną z niej zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, na którą składa się zasada przyzwoitej legislacji. 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*” (**tak** - wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 czerwca 2002 r., K 45/01). 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. Rozstrzyganie spraw przez organy państwowe w ten sposób, że w takich samych sprawach zapadać będą w stosunku do obywateli różne rozstrzygnięcia, z pewnością nie jest prawidłowe w świetle zasady demokratycznego państwa

prawnego – niemniej jednak za każdym razem konieczna będzie analiza, czy faktycznie mamy do czynienia z „*taką samą*” sprawą. W tym miejscu warto wspomnieć także 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, a tym samym i Konstytucji. Opisane niżej szczegółowo zdarzenia i rozstrzygnięcia, jakie zapadły w sposób niebudzący żadnych wątpliwości wykażą, że brzmienie art. 23 u.d.i.p. narusza w sposób oczywisty art. 2 Konstytucji i wywodzone z jego treści zasady demokratycznego państwa prawa.

Skarżąca wykaże nadto, że z wydaniem wskazanych wyżej wyroków naruszona została zasada określoności przepisów prawa karnego (*nullum crimen sine lege*) wynikająca z art. 42 ust. 1 oraz art. 2 Konstytucji.

Zgodnie z art. 23 u.d.i.p. ***"Kto, wbrew ciężącemu na nim obowiązкови, nie udostępnia informacji publicznej, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku."***

Przepis ten nie precyzuje okoliczności, w jakich podmiot podlegający odpowiedzialności karnej ma obowiązek udostępnienia informacji publicznej. Konstytucja nie zakazuje kształtowania normy prawnokarnej przez odesłanie, należy jednak zwrócić uwagę, iż przepis art. 23 u.d.i.p. 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.** Skoro bowiem zarówno przepisy określające podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej (art. 4 u.d.i.p.), jak też przepisy określające przesłanki uznania 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 udostępnienia 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 zakończenia 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.** 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 wszyscy autorzy zajmujący się tą ustawą (*por. P. Trzaska, M. Żurek,*

Stosowanie ustawy o dostępie do informacji publicznej w postępowaniu przygotowawczym, "Rzeczpospolita" z dnia 3 października 2003 r., nr 231; T. R. Aleksandrowicz, Komentarz do ustawy o dostępie informacji publicznej, Warszawa 2002, s. 61 i n.; E. Kulesza (w:) H. Fedorowicz, O co pytać, co odpowiadać. GIODO krytykuje ustawę o dostępie do informacji publicznej, "Rzeczpospolita" z dnia 18 lutego 2003 r., nr 41. W kontekście licznych uwag krytycznych niezrozumiałe jest stanowisko A. Z. Kamińskiego i J. Stefanowicza, którzy wskazują, iż "pojęcie informacja publiczna jest wystarczająco jasno ujęte w ustawie" - por. A. Z. Kamiński, J. Stefanowicz, Brak wiedzy i zrozumienia. Urzędnicze reakcje na ustawę o dostępie do informacji publicznej, "Rzeczpospolita" z dnia 24 września 2002 r., nr 223).

Nadto w sprawie objętą niniejszą skargą konstytucyjną Skarżąca dokonując rozstrzygnięcia musiała mieć na względzie treść **art. 116 ust. 1 i 4 prawa autorskiego i praw pokrewnych** zgodnie, z którym „1. Kto bez uprawnienia albo wbrew jego warunkom rozpowszechnia cudzy utwór w wersji oryginalnej albo w postaci opracowania, artystyczne wykonanie, fonogram, wideogram lub nadanie, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2. (...) 4. Jeżeli sprawca czynu określonego w ust. 1 działa nieumyślnie, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku.” 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** (tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r. poz. 1405 z późn. zm.), który w dniu podejmowania przez Skarżącą rozstrzygnięcia (t.j. lutego 2011 r.) brzmiał „Organ administracji **nie udostępnia informacji** o środowisku i jego ochronie, jeżeli informacje dotyczą: (...) spraw będących przedmiotem praw autorskich, o których mowa w ustawie z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631, z późn. zm.), lub patentowych, o których mowa w ustawie z dnia 30 czerwca 2000 r. - Prawo własności przemysłowej (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1117, z późn. zm.¹⁰⁾), jeżeli udostępnienie informacji mogłoby naruszyć te prawa”. Ustawa ta, jako późniejsza w czasie oraz szczegółowa (obejmuje tylko fragment szeroko rozumianej informacji publicznej, do której dostęp reguluje u.d.i.p. i która nie zawiera takiego przepisu) mogła być brana pod uwagę podczas podejmowania rozstrzygnięcia przez Skarżącą. **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 względów mając na uwadze wielokrotnie przypominaną przez Trybunał Konstytucyjny zasadę, że zarzut niejasności przepisu może uzasadniać stwierdzenie niezgodności z Konstytucją tylko wówczas, gdy niejasność jest tak daleko posunięta, że wynikających z niej rozbieżności nie da się usunąć za pomocą wykładni, należy stwierdzić całkowita niejasność regulacji u.d.i.p. powoduje, że nie jasna jest cała treść art. 23 u.d.i.p. co w konsekwencji prowadzi do żądania stwierdzenia jego niezgodności z normami Konstytucji.

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 związku z powyższym orzecznictwo sądownoadministracyjne wybudowało zasadę, że w takiej sytuacji podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej powinien zwykłym pismem poinformować wnioskodawcę, że żądana przez niego informacja nie jest informacją publiczną i nie podlega udostępnieniu na podstawie u.d.i.p. Tak też w sprawie objętej niniejszą skargą konstytucyjną postąpiła Skarżąca informując wnioskodawcę, że żądana przez niego informacja nie stanowi informacji publicznej i nie podlega udostępnieniu na podstawie u.d.i.p. Co istotne zachowała się całkowicie zgodnie z jedynym wówczas prawomocnym wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, który rozstrzygał taką samą jak Skarżąca kwestię (tj. czy mapy będące przedmiotem prawa autorskiego podlegają udostępnieniu na podstawie u.d.i.p.). W takim przypadku jedyną ścieżką weryfikacji prawidłowości udzielonej wnioskodawcy odpowiedzi jest skarga wnioskodawcy do wojewódzkiego sądu administracyjnego na bezczynność oparta o art. 149 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r. poz. 1369 z późn. zm., zwana dalej „**p.p.s.a.**”). Tu

również co niezwykle istotne w takim przypadku nie zachodzi bezczynność, bowiem podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej udzielił odpowiedzi na złożony wniosek i dokonał tego w takiej formie w jakiej wybudowało to obowiązujące orzecznictwo. Więc w takim postępowaniu nie bada się tak naprawdę bezczynności a weryfikuje się czy podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej prawidłowo lub nie rozstrzygnął wniosek o dostęp do informacji publicznej. Takie postępowanie w sprawie bezczynności według jednolitego orzecznictwa sądownoadministracyjnego jest jedynym dopuszczalnym sposobem weryfikowania prawidłowości rozstrzygnięć podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznej wobec faktu, że przepisy p.p.s.a. mając na uwadze zamknięty katalog kognicji sądów administracyjnych (**por.** art. 3 p.p.s.a.) **nie przewidują możliwości badania rozstrzygnięć podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznej w postaci zwykłych pism, a w takiej formie obowiązujące orzecznictwo nakazuje załatwienie wniosków, które nie dotyczą żądania udostępnienia informacji publicznej.** W takich warunkach tak podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej, jak i wnioskodawca muszą oczekiwać na prawomocne rozstrzygnięcie sądów administracyjnych, które dopiero w wiążący sposób ustali czy w konkretnym przypadku udzielona wnioskodawcy odpowiedź była prawidłowa czy też nie. Tak stało się sprawie Skarżącej, gdzie wnioskodawca w trybie bezczynności zaskarżył, to co już wyżej wskazano tak naprawdę prawidłowość pisma Skarżącej a nie jej bezczynność. Wobec powyższego można mówić jedynie o rzekomej bezczynności a nie bezczynności rozumianej jako nie załatwienie wniosku wnioskodawcy (żądanego udostępnienia informacji publicznej). Naczelny Sąd Administracyjny, co wyżej wykazano, uznał, że Skarżąca mylnie uznała, że żądana przez wnioskodawcę informacja nie jest informacją publiczną, ale równocześnie w zakresie orzeczonej bezczynności uchylił zaskarżony wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego i przekazał sprawę do ponownego rozstrzygnięcia. Po ponownym rozstrzygnięciu sprawy Wojewódzki Sąd Administracyjny w K w wyroku z dnia marca 2013 r. sygn. akt stwierdził, że bezczynność (a tak naprawdę nie bezczynność) nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa, wskazując, że **„Jeśli idzie o okres poprzedzający wniesienie skargi to stwierdzić trzeba, że pierwotnie złożony wniosek o udostępnienie informacji nie był precyzyjny i mógł być rozumiany w taki sposób, jak wynika to z pisma organu z dnia stycznia 2011 r. Pismo to stanowiło pierwszą reakcję na wniosek skarżącego z dnia grudnia 2010 r. Nie była to reakcja niezwłoczna, ale też nie można jej**

uznać za rażąco spóźnioną. Podobnie ocenić należy dalsze czynności organu. Ostateczna odpowiedź została skarżącemu udzielona w dniu lutego 2011 r. Stanowisko zawarte w tej odpowiedzi nie było ani oczywiście bezzasadne, ani rażąco sprzeczne z prawem. 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. Prawdą też jest, że ten sam organ załatwił tak samo podobne wnioski dwóch innych osób, których skargi na bezczynność zostały przekazane wcześniej. Uwzględniając skargi wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w tych sprawach zapadły w dniach listopada 2010 r. () i lutego 2011 r. (). W obu sprawach Burmistrz wniósł skargi kasacyjne, a wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego zapadły w dniach lipca 2011r. () i sierpnia 2011 r.(). W okresie zatem poprzedzającym wniesienie skargi przez K.G. żaden z wyroków WSA w K nie był prawomocny, a organ oczekiwał na ostateczną i wiążącą weryfikację swego stanowiska. W opisanej sytuacji nie można było przyjąć, nawet przy uwzględnieniu specyfiki postępowania w sprawach o udostępnienie informacji publicznej, że stwierdzona bezczynność Burmistrza miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa.” Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia listopada 2013 r. sygn. akt po rozpoznaniu skargi kasacyjnej od powyższego wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w K z dnia marca 2013 r. sygn. akt w pełni poparł stanowisko Sądu I instancji wskazując, że „Dokonując analizy treści przytoczonej korespondencji i jej dat, nie można uznać, by stwierdzona bezczynność miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Dla przyjęcia takiej konstatacji miarodajnym jest przebieg postępowania od dnia złożenia wniosku o udzielenie informacji publicznej do dnia wniesienia skargi, ten zaś wskazuje, że organ wprawdzie nie czynił zadość obowiązkowi niezwłocznego udzielenia informacji (art. 13 ust. 1 ww. ustawy o dostępie do informacji publicznej), ale podejmował działania zmierzające do rozpatrzenia wniosku, natomiast stwierdzona bezczynność i w konsekwencji zobowiązanie do rozpatrzenia wniosku wskazują na niewystarczającą znajomość

zagadnienia przez organ, a nie na lekceważenie skarżącego czy też celowe wprowadzanie go w błąd. Sąd I instancji, prawidłowo argumentując w motywach zaskarżonego wyroku, zasadnie przyjął, że bezzasadność Burmistrza

nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa, co świadczy o bezzasadności podniesionych zarzutów kasacyjnych."

Dowód: *wystąpienie na podstawie art. 70 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym do Naczelnego Sądu Administracyjnego o przekazanie informacji o stosowaniu u.d.i.p. w przypadku, gdy żądana we wniosku o dostęp do informacji publicznej informacja nie stanowi informacji publicznej w rozumieniu u.d.i.p. oraz sposobu badania rozstrzygnięć podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznej w przypadku, gdy żądana we wniosku o dostęp do informacji publicznej informacja nie stanowi informacji publicznej w rozumieniu u.d.i.p.*

Mimo jednak, że Skarżąca opisane wyżej postępowanie o udostępnienie informacji publicznej prowadziła zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa oraz mimo że sądy administracyjne obu instancji wskazały, że nie działała sprzecznie z prawem, to została prawomocnie skazana wyrokiem Sądu Rejonowego w N

Wydział II Karny z dnia lutego 2017 r. W pkt III wyroku została przez tenże Sąd prawomocnie uznana winną tego, że w okresie od lutego 2011 r. do dnia grudnia 2012 r. w R wbrew ciążącemu na niej jako Burmistrzu

obowiązkowi udostępnienia informacji publicznej nie udostępniła wnioskodawcy żądanej przez niego w sprecyzowanym wniosku z dnia grudnia 2010 r. informacji publicznej w postaci mapy cyfrowej „Kierunki rozwoju przestrzennego” i równocześnie zaniechała wydania decyzji odmawiającej udzielenia żądanej informacji, czym działała na szkodę interesu prywatnego wnioskodawcy, co stanowiło występki z art. 23 ustawy o dostępie do informacji publicznej, i za to na mocy wymienionego przepisu wymierzono jej karę grzywny w wymiarze stawek dziennych określając wysokość jednej stawki na kwotę zł i dodatkowo zastała obciążona kosztami postępowania przed Sądem I i II instancji, bowiem Sąd Okręgowy w N nie uwzględnił apelacji Skarżącej. **Krótko więc, mówiąc sądy karne skazały Skarżącą za to, że w okresie w którym toczyło się postępowanie przed sądami administracyjnymi w sprawie skargi na, jak już wyżej wykazano rzekomą bezzasadność, tj. w okresie od dnia**

lutego 2011 r., (od daty kiedy to Skarżąca załatwiła sprawę z wniosku o udostępnienie informacji publicznej pismem w sposób, jak stanowił jeden jedyny

wówczas prawomocny wyrok sądu administracyjnego wydany w zbliżonym stanie faktycznym) **do dnia grudnia 2012 r.**, (nie wiadomo, dlaczego sąd karny przyjął taką datę, skoro w wykonaniu przywołanego wyżej prawomocnego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego wnioskodawca otrzymał formę cyfrową mapy „Kierunki rozwoju przestrzennego” na nośniku CD na mocy pisma z dnia stycznia 2013 r.) **nie udostępniła wnioskodawcy żądanej przez niego informacji publicznej ani nie wydała decyzji odmawiającej udzielenia tej informacji**, mimo co już wyżej wyraźnie podkreślono, sądy administracyjne w przywołanych wyżej wyrokach (sygn. akt , sygn. akt) jednoznacznie uznały że, Skarżąca nie działała niezgodnie z prawem, miała prawo nie udzielić wnioskodawcy żądanej informacji, miała prawo załatwić sprawę z wniosku o udostępnienie map ”Uwarunkowania rozwoju przestrzennego” oraz „Kierunki rozwoju przestrzennego” pismem i miała prawo nie wydać decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej (cyt.: **„organ miał podstawę do uznania, że nie działa sprzecznie z prawem nie udzielając skarżącemu żądanej informacji i nie wydając decyzji o odmowie jej udostępnienia”**).

Z powyższych względów, zaskarżony przepis narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego i wywodzoną z niej zasadę ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, na którą składa się zasada przyzwoitej legislacji. 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 przestąnek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych (...) poszczególnych zachowań i zdarzeń*” (tak - wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 czerwca 2002 r., K 45/01). 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. Rozstrzygnięcie spraw przez organy państwowe w ten sposób, że w takich samych sprawach zapadać będą w stosunku do obywateli różne rozstrzygnięcia, z pewnością nie jest prawidłowe w świetle zasady demokratycznego państwa prawnego – niemniej jednak za każdym razem konieczna będzie analiza, czy faktycznie mamy do czynienia z „*taką samą*” sprawą.

Jest nad wyraz jasnym w niniejszej sprawie, że tak oczywista rozbieżność w orzeczeniach sądów administracyjnych i sądów karnych wyraźnie stanowi o tym, że doszło do naruszenia przedmiotowej zasady

konstytucyjnej. Nie może być bowiem, tak by w demokratycznym państwie prawa jedne sądy i to na szczeblu najwyższym, jak Naczelny Sąd Administracyjny nie dopatrywały się naruszenia prawa i orzekały, że w istniejącym stanie prawnym i faktycznym Skarżąca miała prawo podjąć takie a nie inne rozstrzygnięcia, a sądy karne orzekające w takiej samej sprawie (co jest nad wyraz oczywiste i nie wymaga, żadnego dowodzenia) orzekały za takie rozstrzygnięcia Skarżącej że dopuściła się przestępstwa i skazywały na karę grzywny!

Treść 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. Zasada ta jest jedną z podstawowych zasad prawa karnego, gwarantujących jednostce ochronę prawną przed arbitralnością oraz nadużyciami ze strony władzy publicznej. Zgodnie z zasadą określoności przepisów prawa karnego materialne elementy czynu uznanego za przestępczy muszą być zdefiniowane w ustawie w sposób kompletny, precyzyjny i jednoznaczny, umożliwiający rozróżnienie zachowań zabronionych. Zasada określoności przepisów prawa karnego wiąże się z zasadą demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji). "Z konstytucyjnej zasady określoności przepisów prawa wynika obowiązek ustawodawcy zachowania należytej poprawności, precyzji i jasności przepisów prawnych. Przepisy powinny być konstruowane poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego (wyrok TK z 21 marca 2001 r., sygn. K 24/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 51). Z zasady tej wynika zatem również zakaz formułowania przepisów niejasnych i nieprecyzyjnych." (wyr. TK z 21 marca 2001 r., sygn. K 24/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 51). W demokratycznym państwie prawa, przepisy prawa karnego powinny gwarantować jednostce możliwość uprzedniego i należytego rozeznania w konsekwencjach prawnokarnych jej postępowania. W wyroku z 5 maja 2004 r. (sygn. P 2/03, OTK-A 2004/5/39) Trybunał wskazał na konieczność takiego określenia przez ustawodawcę znamion czynu zabronionego, które bez wątpliwości pozwoli ocenić, czy określone zachowanie *in concreto* wypełnia te znamiona. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego podkreśla zasadę *nullum crimen sine lege certa*, która nakazuje sformułowanie zakazu lub nakazu obwarowanego sankcją karną w sposób precyzyjny i ścisły. **W odniesieniu do art. 23 u.d.i.p. istnieje tak dużo wątpliwości, że w istocie znamiona czynu zabronionego musi określać każdorazowo sąd lub organ postępowania przygotowawczego, stosujący zaskarżone przepisy i co wskazuje przykład**

Skarżącej pozwala na skazanie oskarżonej w chwili, w której żądana informacja została już żądającemu dostępu do informacji publicznej udzielona (por. udzielenie informacji wnioskodawcy pismem z dnia stycznia 2013 r., a wyrok skazujący w I instancji w dniu lutego 2017 r.) Prowadzi to wprost do naruszenia podstawowych dla jednostki gwarancji konstytucyjnej ochrony przed arbitralnością i nadużyciami władz publicznych. W ugruntowanym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjęto, że art. 42 ust. 1 Konstytucji wyraża fundamentalne zasady prawa karnego (zob. np. wyrok TK z 8 lipca 2003 r., sygn. P 10/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 62). Trybunał sformułował podstawowe wymogi pozwalające na uznanie, że zasada określoności regulacji z zakresu prawa karnego jest zachowana i zagwarantowana (zob. np. wyrok TK z 9 czerwca 2010 r., sygn. SK 52/08, OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 50): zakaz albo nakaz obwarowany sankcją karną powinien być sformułowany w sposób precyzyjny i ścisły (zob. wyrok z 26 listopada 2003 r., sygn. SK 22/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 97); zarówno materialne elementy czynu, uznanego za przestępny, w tym osoba, do której skierowany jest zakaz, znamiona czynu zabronionego, jak też elementy kary, muszą być zdefiniowane w ustawie (zgodnie z konstytucyjną zasadą wyłączności ustawy) w sposób kompletny, precyzyjny i jednoznaczny (zob. orzeczenie TK z 19 czerwca 1992 r., sygn. U. 6/92, OTK w 1992 r., poz. 13); do minimum ograniczone powinny być wszelkie odesłania do innych przepisów (zob. wyrok TK z 26 listopada 2003 r., sygn. SK 22/02, OTK-A 2004/7/76); przepisy karne mogą mieć jednak charakter odsyłający, o ile na ich podstawie i przepisów, do których odsyłają, da się bez wątpliwości precyzyjnie dekodować zupełną normę prawnokarną (zob. wyrok TK z 26 listopada 2003 r., sygn. SK 22/02, OTK-A 2004/7/76); wykluczone jest niedoprecyzowanie jakiegokolwiek elementu tej normy, które pozwalałoby na dowolność w jej stosowaniu przez właściwe organy władzy publicznej (zob. wyrok TK z 5 maja 2004 r., sygn. P 2/03, OTK-A 2004/5/39); okoliczności, które stanowią o odpowiedzialności karnej nie mogą budzić wątpliwości z perspektywy adresata normy prawnokarnej (zob. wyrok z 26 listopada 2003 r., sygn. SK 22/02 i wyrok TK z 5 maja 2004 r., sygn. P 2/03). Jak podnosi L. Gardocki: *"Ustawodawca nie może bowiem wymagać od obywatela uświadomienia sobie zakresu zakazu karnego i przestrzegania go, jeżeli sam nie jest w stanie określić wyraźnie jego granic"* (L. Gardocki, Prawo karne, Warszawa 2003, s. 16). Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 1 grudnia 2010 r. (sygn. K 41107, OTK 127/ 10/A/2010), podkreślił, że *"(...) zasada określoności przepisów prawnokarnych wyrażona w art. 42 ust. 1 Konstytucji wymaga dookreślenia wszystkich koniecznych elementów pozwalających jednoznacznie*

określić podmiot odpowiedzialności karnej , czyn zabroniony i sankcję. A zatem wskazanie ogólne, niepełne, nieprecyzyjne czy też niejednoznaczne, uniemożliwiające tym samym ustalenie adresata albo treści zakazu lub nakazu karnego, a więc zachowania się (działania lub zaniechania) wypełniającego znamiona czynu zabronionego - jest sprzeczne z zasadą określoności przepisów prawnokarnych.". W cytowanym wyroku, Trybunał uznał za niekonstytucyjny przepis art. 46 ust. 1 prawa prasowego przez to, że m.in. ustawodawca nie podał legalnej definicji pojęć "sprostowania" i "odpowiedzi" oraz niewystarczająco sprecyzował przesłanki kluczowe dla ustalenia odpowiedzialności karnej, a dotyczące okoliczności odmowy opublikowania sprostowania lub odpowiedzi. Jak wyjaśnił Trybunał: "*Brak precyzji w określeniu przez ustawodawcę okoliczności, w których redaktor naczelny ma obowiązek odmowy opublikowania sprostowania lub odpowiedzi, powoduje, że może on stać się w istocie sędzią we własnej sprawie. To do redaktora naczelnego należy bowiem, jak wskazano wyżej, rozstrzygnięcie po pierwsze, czy sprostowanie prasowe jest rzetelne, po drugie, czy nie zawiera treści karalnych lub naruszających dobra osób trzecich, po trzecie, czy jego forma lub treść jest zgodna z zasadami współżycia społecznego i wreszcie po czwarte, czy nie podważa faktów stwierdzonych prawomocnym orzeczeniem. Redaktor naczelny staje się zatem, nawet przy zawężającej interpretacji obligatoryjnych przesłanek odmowy publikacji sprostowania prasowego, swoistym arbitrem oceniającym zaistnienie okoliczności, które determinują zarówno zakaz, jak również nakaz publikacji sprostowania prasowego. Nakaz i zakaz, którego adresatem jest nie kto inny, tylko właśnie redaktor naczelny. Co więcej, nakaz i zarazem zakaz publikacji sprostowania prasowego zagrożony sankcją karną grzywny albo nawet ograniczenia wolności (art. 46 ust. 1 prawa prasowego).*" (tamże). Z analogiczną sytuacją mamy do czynienia na gruncie art. 23 u.d.i.p., w odniesieniu do którego podmiot, o którym mowa w art. 4 ust. 1 u.d.i.p. również staje się "*sędzią we własnej sprawie.*", decydując o udostępnieniu albo o odmowie udostępnienia informacji publicznej lub rozstrzygnięciu sprawy zwykłym pismem. Tę samą normę, o której mowa w art. 42 ust. 1 Konstytucji wyraża art. 7 ust. 1 EKCP. W świetle powołanego przepisu Konwencji, "*(...) czyny zagrożone karą i odpowiadające im kary muszą być wyraźnie określone przez prawo. Wymóg ten zostaje spełniony wówczas, gdy jednostka może wywieść z brzmienia odnośnego przepisu - oraz, gdy zachodzi taka potrzeba, przy pomocy sądowej interpretacji tego przepisu- jakie działania lub zaniechania sprawią, że poniesie ona odpowiedzialność karną.*" (wyr. ETPC z 17 września 2009 r., 10249/03 Scoppola v. Włochy nr 2). **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 zawierać 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, co już wyżej wykazano, 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. 7 ust. 1 EKPC oraz 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).

W tym stanie faktycznym i prawnym skarga konstytucyjna jest uzasadniona.

Za Skarżącą – pełnomocnik

Radca Prawny
Paweł Kukla

KR - 1200

Załączniki:

- 1) pełnomocnictwo;
- 2) wyrok Sądu Rejonowego w N
sygn. akt
- 3) wyrok Sądu Okręgowego w N
2017 r. sygn. akt

Wydział Karny z dnia lutego 2017 r.

Wydział II Karny z dnia listopada