

**Mateusz Bogucki, Szymon Osowski**

## **Analiza funkcjonowania przepisów karnych - art. 23 ustawy o dostępie do informacji publicznej**

Ustawa o dostępie do informacji publicznej w art. 23 zawiera normę karną stanowiącą podstawę odpowiedzialności karnej za nie udostępnienie informacji publicznej. Zgodnie z tym przepisem „kto, wbrew ciążącemu na nim obowiązkowi, nie udostępnia informacji publicznej, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku”.

Przypomnieć należy, iż pierwotny kształt przepisów dotyczących odpowiedzialności karnej w poselskim projekcie ustawy o dostępie do informacji publicznej znacznie odbiegał od przyjętego ostatecznie brzmienia<sup>1</sup>.

„art. 18 Kto, wbrew ciążącemu na nim obowiązkowi nie udostępnia informacji publicznej, informację tę zniekształca, ogranicza, bez podstawy prawnej uznaje za niejawną lub objętą inną tajemnicą albo bez podstawy prawnej ogranicza dostęp do posiadzeń, o których mowa w art. 8, podlega karze pozbawienia wolności do roku, ograniczenia wolności lub grzywny.”.

„art. 19 Kto nie wykonuje prawomocnej decyzji o ujawnieniu informacji, o udostępnieniu informacji, wyroku sądu o obowiązku udostępnienia informacji publicznej, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3, ograniczeniu wolności lub grzywny”.

„art. 20 Ściganie przewidzianych tą ustawą przestępstw następuje na wniosek osoby zainteresowanej, której odmówiono dostępu do informacji lub na wniosek wydawcy lub innej osoby w imieniu lub, na rzecz, której zainteresowany występował o dostęp do informacji”.

Dla aktualnej praktyki realizacji prawa do informacji publicznej przez podmioty zobowiązane historycznie ujmując treść wyżej wskazanych przepisów można pokusić się o konkluzję, iż projektodawcy ustawy przewidzieli w tych przepisach problemy jakie będą się pojawiać. Jednym z podstawowych problemów na jakie natrafią osoby korzystające z prawa do

---

<sup>1</sup> <http://orka.sejm.gov.pl/proc3.nsf/opisy/2094.htm>.

informacji to możliwość przedłużania niemal w nieskończoność postępowań administracyjnych i w niektórych przypadkach sądowych. Jednym z takich przypadków, w którym trudno dochodzić prawidłowości postępowania organu w procedurze administracyjnej jest postępowanie Prezydenta Konina<sup>2</sup>. Dlatego też ochrona prawa do informacji w ten sposób, iż świadome przedłużanie postępowania (biorąc pod uwagę zasadę szybkości postępowania o udostępnienie informacji publicznej) mogłoby rodzić odpowiedzialność karną byłoby zasadne.

Również przy obecnej treści przepisu art. 23 ustawy o dostępie do informacji publicznej mogą pojawiać się problemy z kwalifikacją karną sytuacji w jakiej bez podstawy prawnej dochodzi do ograniczenia wstępu na posiedzenia kolegialnych organów pochodzących z powszechnych wyborów. W takiej sytuacji zazwyczaj kwalifikacja takiego postępowania z art. 23 ustawy o dostępie do informacji publicznej i art. 231 § 1 Kodeksu Karnego<sup>3</sup>.

Wydaje się, że pierwotne zamierzenia projektodawców, co do wagi karnej ochrony prawa do informacji wyrażone zostały podczas posiedzenia Komisji Nadzwyczajna do rozpatrzenia projektów ustaw dotyczących prawa obywateli do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, a także dotyczących jawności procedur decyzyjnych i grup interesów w dniu 21 czerwca 2001 r.<sup>4</sup>:

„Sekretarz stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Anna Grzymisławska: Poprosiliśmy ministra sprawiedliwości o jego stanowisko do przepisów karnych. To stanowisko generalnie opowiada się za tym, aby raczej uznać, że te wszystkie zachowania urzędnicze mają charakter deliktu urzędniczego, a nie charakter przestępstwa. Zresztą takie stanowisko dyrektor departamentu w Ministerstwie Sprawiedliwości prezentował już na posiedzeniu podkomisji. Minister sprawiedliwości ponawia swoją opinię na ten temat i mówi, że względy racjonalnej polityki karnej przemawiają przeciwko uznaniu tych zachowań za przestępstwa. Wprowadzenie takiego rozwiązania wprowadziłoby sytuację, w której sankcja karna byłaby głównym środkiem prowadzącym do egzekwowania obowiązku udostępniania informacji publicznej. Twierdzi też, że w obecnym artykule 21 można jeszcze rozważyć wprowadzenie dodatkowego znamienia w postaci uporczywości w działaniu sprawcy.

---

<sup>2</sup> <http://informacjapubliczna.org/aktualnosci/never-ending-story-prezydenta-konina/>.

<sup>3</sup> Np. Postanowienie Prokuratury Rejonowej w Miliczu z 31 grudnia 2015 r., Ds. 551/15.

<sup>4</sup> <http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/0/A69E5162C5BC54D0C1256B73003E4603?OpenDocument>.

Ekspert Komisji Jan Stefanowicz: Odnośnie do ostatniego wniosku ze strony Ministerstwa Sprawiedliwości - rozumiem, że rząd przedkłada go jako wniosek rządowy.

Sekretarz stanu Anna Grzymiśławska: Tak, w przeciwieństwie do wniosku poprzedniego. Archiwa Państwowe nie uzgodniły z Ministrem Kultury, a tym samym z premierem, żadnego wniosku formalnego.

Ekspert Komisji Jan Stefanowicz: Podstawowa kwestia, która nas interesuje, dotyczy tego, na ile w naszym kraju rzeczywiście funkcjonuje dyscyplinarna odpowiedzialność urzędnicza. Wszyscy jednoznacznie stwierdzili, że w ogóle nie funkcjonuje. Nie spotkałem się w zasadzie z głosami, że dyscyplinarna droga jest wystarczająca, chociaż jest potrzebna. Pozostaje więc kwestia wysokości sankcji karnej. Zwracam też uwagę, że Kodeks karny przewiduje w tym obszarze szereg norm idących dalej. Było to wiele razy dyskutowane w czasie uzgodnień przed wniesieniem ustawy do parlamentu, jak też w czasie prac podkomisji. Wszyscy przychylali się, że sankcja karna powinna być uwzględniona. Natomiast pozostaje sprawą do dyskusji kwestia uporczywości odmowy udzielenia przez urzędnika informacji publicznej, do którego jest obowiązany. Informacja publiczna nie może być oceniana z punktu widzenia istotności społecznej, czyli nie można jej z góry określać liczbowo. To są istotne rzeczy i co do zasady, jako dobra i prawa obywatelskie, powinny być chronione sankcją karną.

Przedstawiciel Społecznego Instytutu Ekologicznego Piotr Szkudlarek: Popierając stanowisko pana mecenasa zwracam uwagę, że zgodnie z konstytucją do udostępnienia informacji zobowiązane są również osoby oraz jednostki organizacyjne realizujące zadania publiczne, etc., więc tutaj nie zawsze można mówić o służbowej odpowiedzialności urzędniczej.

(...)

Sekretarz stanu Anna Grzymiśławska: Uzgodniliśmy, że minister sprawiedliwości przedstawi stanowisko co do zakresu przepisu karnego, ponieważ pełni on tutaj dość specyficzną rolę. Ale ponieważ bardzo nam zależy, aby ta ustawa została przyjęta, nie będę upierała się dzisiaj co do sformułowań. Liczę na to, że po upływie jakiegoś czasu przekonamy się, co jest w niej dobre, a co nie. Pozostaje problem właściwego określenia podmiotu, który w artykule 21 nie

udostępnia informacji wbrew ciężącemu na nim obowiązki, jednak proponuję, abyśmy zostawili to praktyce sądowej.”

Dlatego tak ważnym stało się sprawdzenie praktyki stosowania art. 23 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Warto zwrócić uwagę, iż jest to pierwsza analiza w Polsce odnosząca się do wszystkich rozstrzygnięć prokuratur i sądów w badanym okresie.

W ramach monitoringu prokuratur rejonowych oraz sądów rejonowych i okręgowych w kwietniu 2015 r. złożyliśmy do tego typu jednostek w Polsce wnioski o udostępnienie informacji publicznej.

Od prokuratur zażądaliśmy udostępnienia skanów postanowień wydanych w latach 2012 - 2015 w związku z postępowaniami dotyczącymi przestępstwa wskazanego w art. 23 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Do sądów wnieśliśmy podobny wniosek w zakresie postanowień i wyroków dotyczących zarówno przepisów karnych, ale też dotyczących ewentualnych roszczeń związanych z opłatami za dostęp do informacji publicznej.

Wnioski te składane przez nas pocztą elektroniczną były realizowane przez część prokuratur i sądów z problemami. Należy zauważyć, że już samo złożenie wniosku narażało często na trudności. Było to spowodowane mało czytelnymi stronami Biuletynów Informacji Publicznej tych organów. Szczególne utrudnienia zachodziły w przypadku najmniejszych sądów podlegających reorganizacji na mocy rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 2012 r.<sup>5</sup>, które w części wnioskowanego okresu były wydziałami zamiejscowymi. Z tego powodu część akt tych sądów znajdowało się w miejscu ich wcześniejszych siedzib. Dlatego też zachodziły wątpliwości czy sąd siedziby odpowiadając na nasz wniosek uwzględnił również sprawy prowadzone przez jego wydział zamiejscowy.

---

<sup>5</sup> Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości w sprawie zniesienia niektórych sądów rejonowych z dnia 5 października 2012 r. (Dz.U. z 2012 r. poz. 1121).

Niezależnie od tego do niektórych sądów i prokuratur musieliśmy przysyłać wnioski trzykrotnie, a i to nie przyniosło rezultatu. W pierwszej puli wniosków na 366 sądów nie odpowiedziało nam 121, z kolei w przypadku prokuratur po pierwszym wniosku brak korespondencji zwrotnej dotyczył 83 z 316 jednostek. Po ponownym złożeniu wniosku dalej milczało 17 sądów i aż 38 prokuratur. Dlatego też 3 i ostatni raz wniosek skierowaliśmy za pomocą faksu. Pomimo tego finalnie nie odpowiedział nam jeden sąd rejonowy i 7 prokuratur najniższego szczebla. W stosunku do kierowników tych jednostek złożyliśmy zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa. Natomiast w przypadku pozostałych jednostek, które nam odpowiedziały, a jednak nie udostępniły wnioskowanych informacji złożyliśmy łącznie 20 skarg oraz odwołań od decyzji administracyjnych.

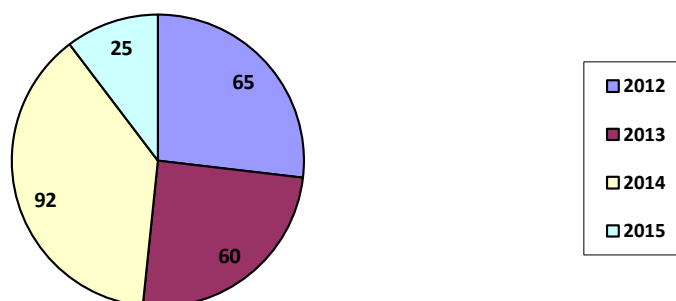
Należy zaznaczyć, iż udostępniane nam dokumenty w niektórych przypadkach nie były w sposób odpowiednio zanonimizowane. Jednocześnie nie występują żadne wspólne reguły w tym zakresie. Część dokumentów w ogóle nie była zabezpieczona pod kątem ochrony danych osobowych, a w innych dokumentach zaczerpnięto nawet nazwiska prokuratorów i policjantów wydających postanowienia. Wskazuje to na zupełną dowolność w tym zakresie organów wymiaru sprawiedliwości, co w niektórych przypadkach może prowadzić do negatywnych konsekwencji dla osób, których dane figurują w dokumentach podlegających udostępnieniu. Niekorzystnie wpływało to również na jakość udostępnionych materiałów.

### **Częste odmowy wszczęcia postępowania, a w sądzie spraw jak na lekarstwo.**

W badanym okresie łącznie prokuratury prowadziły 243 postępowania, w których zostały wydane 242 postanowienia, natomiast jedno zakończyło się skierowaniem aktu oskarżenia. Najwięcej bo 92 postanowienia zostały wydane w 2014 r. przy czym należy pamiętać, iż ze względu na termin złożenia wniosku rok 2015 obejmował w zasadzie jedynie pierwszy kwartał, jednakże liczba postępowań w tym ostatnim roku przy zachowaniu takiej tendencji powinna być zbliżona do roku wcześniejszego. Można także zauważyć, iż na przestrzeni dwóch lat nastąpił znaczny przyrost prowadzonych postępowań. Najwięcej postanowień w liczbie 8 wydała Prokuratura Rejonowa w Giżycku, za nią uplasowała się z Prokuratura Rejonowa w

Lesznie z 6 postanowienia, a na podium zmieściła się jeszcze Prokuratura Rejonowa w Lesku, która prowadziła 5 postępowań.

**Wykres przedstawiający liczbę wydanych postanowień w poszczególnych latach:**



Większość z 243 prowadzonych postępowań miała formę dochodzenia. Jest to zrozumiałe bowiem za nieudostępnienie informacji publicznej przewidziana jest kara grzywny, ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku. Wobec tego jest to występki podlegający rozpoznaniu przez sąd rejonowy i dlatego też zgodnie z art. 325 b § 1 pkt. 1 Kodeksu postępowania karnego w przypadku podejrzenia popełnienia tego przestępstwa formą podstawową jest dochodzenie. Śledztwo wszczynane jest natomiast ze względu na funkcję pełnioną przez osobę podejrzaną (jest to np. sędzia, prokurator) lub jeżeli postanowi tak prokurator. Dochodzenia prowadzone były w 169 z 243 postępowań, stanowiły więc 69% ogółu.

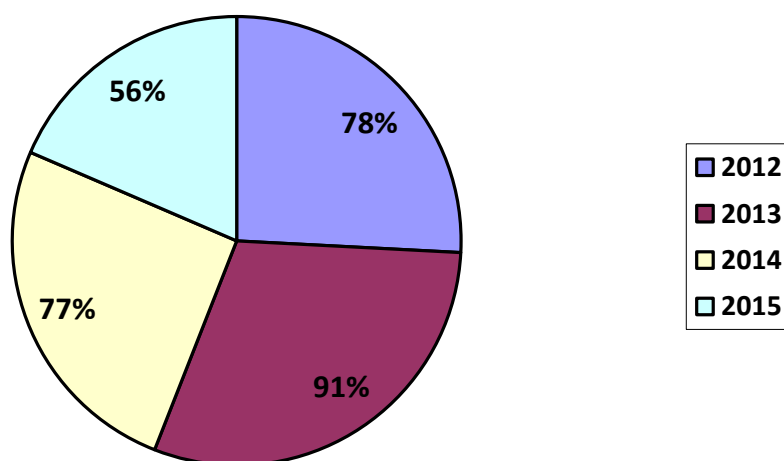
Istotne jest również, że zdecydowana większość postanowień została wydana przed przeprowadzeniem właściwego postępowania przygotowawczego. W każdym bowiem roku odmowa wszczęcia postępowania stanowiły znaczącą liczbę wydanych postanowień. W 2012 odmową wszczęcia postępowania zakończyło się 51 z 65 (78%) postępowań, w 2013 r. 55 z 60 (91 %) postępowań, w 2014 r. 72 z 93 (77%) postępowań, a w 2015 r. 14 z 25 (56%) postępowań. Sumarycznie odmowa wszczęcia postępowania nastąpiła więc w 192 przypadkach co stanowiło 79% wszystkich wydanych postanowień. Z przytoczonych danych można zatem wskazać na znaczący regres na przełomie 2012 i 2013 liczby wszczynanych postępowań, a następnie stosunkową poprawę i rosnący procent podejmowanych przez

organy ścigania postępowań, szczególnie korzystnie prezentował się w tym zakresie pierwszy kwartał 2015 r. Natomiast reszta prowadzonych postępowań czyli 50 z 243 (20%) w badanym okresie zakończyło się wydaniem postanowienia o umorzeniu śledztwa bądź dochodzenia.

Należy zaznaczyć, iż w jednej z prowadzonych spraw prokuratora skierowała akt oskarżenia do sądu. Sprawa dotyczyła nieopublikowania w BIP- ie przez Wójta Gminy oświadczeń majątkowych władz gminy. Istotne jest również, iż początkowo postępowanie zostało przez Prokuratora umorzone pomimo tego, iż ustalił on jednoznacznie, że w/w oświadczenia nie zostały opublikowane. Argumentował on jednak, iż ustawodawca pozostawił lukę prawną nie wskazując terminu na opublikowanie oświadczeń majątkowych i okoliczność tą należy interpretować na korzyść władz samorządowych. W konsekwencji umorzył śledztwo uznając, iż brak jest znamion czynu zabronionego. Postanowienie to zostało uchylone przez Sąd, a po ponownym rozpoznaniu sprawy Prokuratura skierowała akt oskarżenia. Na moment udostępnienia nam informacji proces pozostawał w toku.

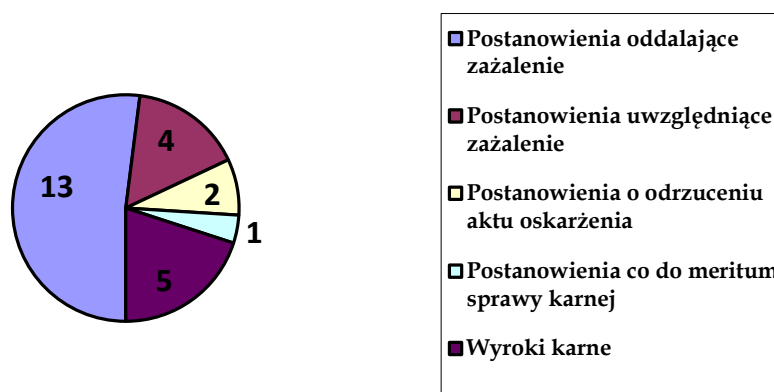
Innym postępowaniem trwającym przed Sądem Rejonowym jest sprawa z aktu oskarżenia wniesionego przez Prokuraturę Rejonową w Wołominie w sprawie o sygn. akt Sądu Rejonowego w Wołominie V K 313/13.

**Wykres przedstawiający procentowo liczbę postępowań zakończonych odmową jego wszczęcia:**



Znacznie mniej pracy art. 23 ustawy o dostępie do informacji publicznej dostarczył sądom. W latach 2012-2015 sądy rejonowe i okręgowe wydały łącznie jedynie 25 orzeczeń na co złożyło się 5 wyroków i 20 postanowień. Liczba rozpoznanych spraw przez Sądy różniła się w poszczególnych latach i było to kolejno: 7 spraw w 2012 r., 8 spraw w 2013 r., oraz po 5 spraw w 2014 i 2015 r. Tak mała liczba wydanych orzeczeń może budzić zasadnicze wątpliwości. Albo wynika z faktu, że składający zawiadomienia nie korzystali z prawa do zaskarżenia postanowień prokuratorów albo sądy miały z problemy z odnalezieniem odpowiednich danych o rozpatrywanych sprawach. Zdecydowanie najwięcej orzeczeń w przedmiocie art. 23 u.d.i.p wydał Sąd Rejonowy w Nowym Targu. We wnioskowanym okresie sędziowie tego Sądu łącznie rozpoznali aż 5 spraw w tym zakresie, jedno z nich zakończyło się nawet skazaniem osoby oskarżonej. Po 3 sprawy rozpoznał Sądy Rejonowe: w Kętrzynie oraz Szczecin Centrum.

Należy również wskazać, że łącznie 16 z 25 (64%) orzeczeń stanowiły postanowienia w przedmiocie zażaleń na postanowienia wydane przez prokuratorów o odmowie bądź umorzeniu postępowania. W 13 z 17 (76%) sprawach sądy podzielały poglądy organów ścigania utrzymując w mocy skarżone postanowienia. W dwóch postanowieniach sądy odrzuciły z przyczyn formalnych akty oskarżenia, natomiast w sześciu sprawach rozpatrzyły one merytorycznie zarzuty stawiane osobom oskarżonym. Wszystkie z nich trafiły na wokandę z inicjatywy oskarżycieli posiłkowych co oznacza, iż w żadnej z tych spraw oskarżycielem nie był prokurator. W przedmiotowych sprawach zapadł jeden wyrok skazujący.





### **Brak znamion czynu zabronionego, ale z różnych przyczyn.**

Udostępnione nam postanowienia pozwalają wskazać kilka zasadniczych przyczyn dlaczego były one kończone bez skierowania do sądu aktu oskarżenia. Za najistotniejszą przesłankę należy uznać odmowę bądź umorzenie postępowania ze względu na rozbieżności interpretacyjne w zakresie wnioskowanej informacji oraz toczące się postępowanie sądowno-administracyjne. Trzeba podkreślić, że prokuratorzy nie podejmowali się własnej oceny czy wnioskowana informacja stanowi informację publiczną. Wystarczyło, więc aby podmiot zobowiązany stwierdził, że nie jest to informacja publiczna, a prowadzący postępowanie uznawał, iż wystąpiły przesłanki uzasadniające zakończenie postępowania. W takich przypadkach wskazywano na trudności interpretacyjne pojęcia informacji publicznej, a następnie odsyłano na drogę sądowno-administracyjną. Tak ostrożne zachowanie uzasadniane było faktem odpowiedzialności karnej jako ostatecznego środka prawnego, jednakże zbyt daleko posunięta zachowawczość może prowadzić do pozorności karno-prawnej ochrony prawa do informacji i w konsekwencji braku możliwości jej wyegzekwowania.

Do odmów i umorzeń postępowań przyczyniały się również niewłaściwe oceny prawne dokonane w jego toku. Przykładem może być postanowienie o odmowie wszczęcia śledztwa Prokuratury Rejonowej w Kętrzynie. Wnioskodawca za pomocą poczty elektronicznej skierował do Komendy Powiatowej Policji niepodpisany wniosek o udostępnienie informacji publicznej oraz żądał jej udostępnienia w tej samej formie. Policjanci mieli wątpliwości co do formy wniosku i zwrócili się do radcy prawnego Komendy o możliwość udostępnienia informacji publicznej. Ten uznał, iż należy wezwać wnioskodawcę do uzupełnienia braków formalnych poprzez podanie imienia, nazwiska oraz adresu zamieszkania. Wnioskodawca tego nie uczynił, natomiast po nieskutecznym wezwaniu do udzielenia mu informacji zawiadomił o możliwości popełnienia przestępstwa właściwą prokuraturę. Jednakże jego argumenty nie trafiły również do prowadzącego śledztwo Prokuratora. Błędnie wskazał on w postanowieniu o odmowie wszczęcia śledztwa, że ustawa o dostępie do informacji publicznej „oparta jest na przepisach kodeksu postępowania administracyjnego”. W konsekwencji przywołał art. 63 kpa określający formę wniosku wszczynającego postępowanie administracyjne i uznał, że Komendant postąpił zgodnie z obowiązującymi przepisami. Uzasadniło to zdaniem Prokuratora pozostawienie wniosku bez rozpoznania oraz odmowę wszczęcia śledztwa.

Kolejnym istotnym czynnikiem był również fakt, iż wielokrotnie art. 23 u.d.i.p był jednym z szerszych zarzutów stawianych w zawiadomieniach. Zawiadamiający określali także inne naruszenia prawa, których miała dopuścić się osoba wskazana w zawiadomieniu i niejako dodatkowo dodawali do stawianych zarzutów występki określony w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Dlatego mieli również problemy z uzasadnieniem jakie przesłanki wskazywały na popełnienie przestępstwa. W takich przypadkach prawo do informacji było raczej pobocznym wątkiem postępowania, a zarówno prowadzący postępowanie jak i osoba zawiadamiająca skupiali się na sporze co do wątku głównego.

Za ostatnią przesłankę należy uznać niespełnienie się znamion przestępstwa wskazanego w zawiadomieniu. Niejednokrotnie postępowania wykazywały, że organ odpowiedział na wniosek, ale odpowiedź nie stanowiła prawidłowej realizacji wniosku lub też informacja została udzielona wnioskodawcy jedynie częściowo. Istniał więc spór co do odpowiedniej realizacji wniosku, ale zasadniczo podmiot zobowiązany zareagował na wniosek. Dlatego organy ścigania uznawały, że nie może być mowy o celowości nieudostępnienia informacji publicznej, zapominając chyba o możliwości popełnienia tego przestępstwa w zamiarze ewentualnym. Podobne oceny występowały w sytuacji gdy podmiot zobowiązany odpowiedział na wniosek naruszając ustawowy termin 14 dni na udostępnienie informacji publicznej. Było to kwalifikowane jako zaniedbanie nie pozwalające przypisać przesłanek popełnienia przestępstwa.

Warto jednak podkreślić, że dwa postępowania zostały umorzone z powodu znikomej szkodliwości czynu. W obu przypadkach podmioty zobowiązane mimo, iż wiedziały o istnieniu wniosku o udostępnienie informacji publicznej zaniechały udzielenia odpowiedzi. Prokuratorzy uznali jednak, że było to wynikiem błędnej oceny prawnej wniosków, sprawcy nie mieli złej woli, a szkoda wyrządzona takim zachowaniem była nieznaczna. Na marginesie trzeba zaznaczyć, iż w podobnych przypadkach inni prokuratorzy uznawali, że czyn nie został popełniony bowiem organ nie wykazał się zamiarem nie udostępnienia informacji publicznej. Może to świadczyć o niewłaściwym kwalifikowaniu przedmiotowego występkę jako przestępstwa popełnianego z bezpośrednim nastawieniem sprawcy z jednoczesnym

pominięciem faktu, że może ono zostać jak wskazałem wyżej popełnione w zamiarze ewentualnym.

### **Sędziowie zgodni z prokuraturą**

Analizowane orzeczenia wskazują, że sędziowie podzielali opinie prokuratorów w zakresie oceny prawnej dokonanej przez tych ostatnich i raczej nie miały również zastrzeżeń co do zgromadzonego materiału dowodowego. Ponadto orzekając na niekorzyść skarżących podkreślali podobnie jak wydający skarżone postanowienia konieczność wcześniejszego zbadania sprawy na drodze sądowo-administracyjnej lub też uznawali za przesłankę uniemożliwiającą przypisanie czynu brak woli popełnienia przestępstwa po stronie oskarżonego. Z kolei w zażaleniach rozpatrzonych na korzyść żalących jako przyczynę uchylenia postanowienia określano niekompletność zgromadzonego materiału dowodowego w sprawie w tym nie zbadanie wszystkich wątków.

Warto też zauważyć, że w zakresie analizowanych spraw w jednej z nich sąd istotnie pomylił się co do oceny prawnej zaistniałego zdarzenia. Sąd Rejonowy w Kętrzynie w postanowieniu o sygn. akt II KP 183/12 podzielił błędny pogląd wydającego postanowienie prokuratora. Pierwszą część sprawy opisałem wyżej wskazując na błędną opinię Prokuratora Rejonowego w Kętrzynie co do konieczności złożenia wniosku w trybie dostępu do informacji publicznej z zachowaniem wymogów określonych w kodeksie postępowania administracyjnego. Co ciekawe wątpliwości policjantów co do formy wniosku spowodowały niewłaściwą ocenę prawną najpierw radcy prawnego Komendy, potem Prokuratora, a następnie Sądu. Suma summarum ostało się nieuzasadnione wezwanie wnioskodawcy do ujawnienia danych osobowych. Wychodzi więc na to, że środowisko prawnicze w Kętrzynie albo czyta niewłaściwą doktrynę albo nie zna przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej.

### **Sąd I instancji skazuje, II instancja uniewinnia, Sąd Najwyższy – oba wyroki prawidłowe.**

Szerszego wyjaśnienia wymaga natomiast jedyna sprawa w badanym okresie, która zakończyła się wyrokiem skazującym. Wyrok w sprawie zapadł 31 maja 2012 r., sygn. akt II K 700/11. Wnioskodawca E. Ż., który był również późniejszym oskarżycielem subsydiarnym i wnoszącym akt oskarżenia zażądał udostępnienia zbiorczych danych dotyczących decyzji o

warunkach zabudowy wydanych w postępowaniach wszczętych w okresie od dnia 2 października 2005 r. do dnia 31 grudnia 2008 r. dla terenu gminy Rabka-Zdrój. Dane te miały posłużyć wnioskodawcy do oszacowania kosztów decyzji administracyjnych wydanych z naruszeniem prawa. Wnioskodawca wiedział bowiem, iż na mocy odpowiednich przepisów organ był zobowiązany do zawieszenia wszelkich postępowań w sprawie ustalenia warunków zabudowy wszczętych w okresie przewidzianym we wniosku. Ponieważ jednak tego nie uczynił wnioskodawca chciał za pomocą wniosku uzyskać informację o liczbie wydanych decyzji i wielkości ewentualnych roszczeń.

Decyzją z dnia 10 lutego 2009 r., Burmistrz Miasta Rabka-Zdrój odmówiła udostępnienia żądanych informacji powołując się przy tym na ochronę prywatności właścicieli działek i podnosząc, że przy pomocy żądanych informacji można pośrednio ustalić tożsamość właściciela działki. Decyzja ta została uchylona przez SKO w Nowym Sączu, które równocześnie nakazało rozpatrzyć wniosek. Wtedy Burmistrz wystąpiła do Prokuratury Okręgowej w Nowym Sączu z prośbą o wniesienie skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie wraz z wnioskiem o wstrzymanie wykonalności decyzji wydanych w dwóch sprawach, w tym w sprawie wniosku późniejszego oskarżyciela podnosząc, że dostęp do rejestru decyzji o warunkach zabudowy nie jest możliwy na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Prokurator Okręgowy odmówił wskazując na zgodność zapadłego rozstrzygnięcia z prawem. Oskarżona dalej jednak nie udzielała informacji dlatego wnioskodawca wniósł skargę na jego bezczynność, która została uwzględniona, a Burmistrz po raz kolejny została zobowiązana do rozpatrzenia wniosku. Następnie jednak wyrok ten został uchylony przez Naczelny Sąd Administracyjny, który wskazał na właściwość sądu powszechnego (na mocy przepisów u.d.i.p przed nowelizacją z 2012 r.). Wnioskodawca składał jednak kolejne wnioski, które były jedynie częściowo realizowane. Podobne wnioski o udostępnienie informacji publicznej składały inne osoby, w tym K.W., a jeden z jego wniosków pokonał podobną drogę (postępowanie administracyjne, pismo Burmistrza do Prokuratury, postępowanie sądowo-administracyjne, orzeczenia zapadłe w toku postępowań o identycznej treści). W tym przedmiocie kilkoma decyzjami zapadłymi z różnych wniosków oskarżyciela Burmistrz została zobowiązana do realizacji wniosku.

Mając na uwadze powyższe Sąd I Instancji, uznał, że Oskarżona jest podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji publicznej, a wnioskowana informacja takową niewątpliwie stanowi. Dodatkowo Burmistrz działała z zamiarem bezpośrednim popełnienia przestępstwa z art. 23 u.d.i.p.– wiedziała, że istniał obowiązek udostępnienia informacji w znaczeniu podmiotowym i przedmiotowym, a jednocześnie chciała nie udostępnić informacji wnioskodawcy<sup>6</sup>. Tym samym zostały zrealizowane znamiona czynu zabronionego określone w w/w przepisie<sup>7</sup>.

Powyższy wyrok został jednakże uchylony przez Sąd Okręgowy w Nowym Sączu Nowym Sączu wyrokiem z 25 września 2012 r. (sygn. akt II Ka 376/12). Co istotne Sąd ten uznał, że oskarżona miała prawo odmówić udostępnienia informacji ze względu na ochronę prywatności. Zdaniem sądu II instancji przepisy nie zobowiązywały wprost do udostępnienia takich informacji. Poczynione przez Sąd Okręgowy wnioski były więc zupełnie przeciwne zarówno do decyzji SKO jak i wyroku sądu I instancji. Oskarżyciel posiłkowy złożył skargę kasacyjną od tego wyroku. Postanowieniem z 29 sierpnia 2013 r., sygn. akt IV KK 46/13, Sąd Najwyższy oddalił skargę kasacyjną. W tej sprawie na podkreślenie zasługuje następujący fragment uzasadnienia tego postępowania: „Analizując niniejszą sprawę, stwierdzić wolno, że zarówno wykładania prawa przeprowadzona przez sąd *a quo*, jak również przez sąd *ad quem* zasługiwały co do zasady na aprobatę. Żaden z tych sądów nie dopuścił się jaskrawego i jasno uchwytnego błędu w interpretowaniu prawa materialnego, które lego u podstaw już to najpierw wyroku skazującego, już to później uniewinniającego. Przeciwnie, sądy obu instancji, stosując reguły prawidłowej wykładni, umotywowały swoje zapatrywania prawne w sposób wszechstronny i wyczerpujący, odpowiadający ustawowym wymogom.”<sup>8</sup>.

---

6

[http://informacjapubliczna.org.pl/11,711,znane\\_jest\\_uzasadnienie\\_wyroku\\_z\\_art\\_23\\_ustawy\\_o\\_dostepie\\_do\\_informacji\\_publicznej\\_odnosnie\\_burmistrza\\_rabki\\_zdroj.html](http://informacjapubliczna.org.pl/11,711,znane_jest_uzasadnienie_wyroku_z_art_23_ustawy_o_dostepie_do_informacji_publicznej_odnosnie_burmistrza_rabki_zdroj.html).

7

[http://informacjapubliczna.org.pl/43,696,rabka\\_zdroj\\_\\_mieszkaniec\\_wygral\\_w\\_sadzie\\_sprawie\\_karna\\_o\\_nieudostepnieniu\\_informacji.html](http://informacjapubliczna.org.pl/43,696,rabka_zdroj__mieszkaniec_wygral_w_sadzie_sprawie_karna_o_nieudostepnieniu_informacji.html).

<sup>8</sup> <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/Orzeczenia3/IV%20KK%2046-13.pdf>.

Aktualnie przeciwko Burmistrz Rabki Zdrój toczy się kolejne postępowanie przed Sądem Rejonowym w Nowym Targu m. in. o czyny z art. 23 ustawy o dostępie do informacji publicznej w sprawie o sygn. akt II K 506/14.

## **Podsumowanie**

Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska składało zawiadomienie o możliwości popełnienia przestępstwa jednakże w zasadzie poza wspomnianym wyżej postępowaniem przed Sądem Rejonowym w Wołominie (sygn. akt V K 313/13) w żadnej ze spraw prokuratura nie skierowała aktu oskarżenia.

Wspomnieć należy, iż Stowarzyszenie pomagało w sprawie zakończonej wyżej wskazanym Postanowieniem Sądu Najwyższego w sprawie oskarżonej Burmistrz Rabki Zdrój.

Aktualnie pomagamy w sprawie z subsydialnego aktu oskarżenia, który wpłynął do Sądu Rejonowego w Oławie i został zarejestrowany pod sygn. akt II K 82/16.

Nadmienić należy, iż pierwszy wyrok potwierdzający winę w przedmiocie nieudostępnienia informacji publicznej zapadł w związku z nieudostępnieniem informacji publicznej przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Kłodzku. Wyrokiem z 24 lipca 2008 r. Sąd Rejonowy w Kłodzku umorzył warunkowo postępowanie. Pokrzywdzonym w tym postępowaniu był Wojciech Paszkowski (członek Stowarzyszenia)<sup>9</sup>.

Zarówno analiza przesłanych dokumentów jak i doświadczenie Sieci Obywatelskiej – Watchdog Polska pozwalają stwierdzić, iż w dotychczasowej praktyce art. 23 ustawy o dostępie do informacji publicznej jest stosowany wyjątkowo. Prowadzi to w wielu przypadkach do pewnego rodzaju zniweczenia prawa do informacji. Osoby wnioskujące zniechęcają się wieloletnimi procesami przed sądami administracyjnymi. Równocześnie zdają sobie sprawę, iż korzystny wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego wydany po 2-3 latach od złożenia wniosku w wielu przypadkach nie prowadzi do zmiany postępowania organów.

Prawno-karna ochrona prawa do informacji, w rozumieniu jakim planował to ustawodawca miała gwarantować realizację zasady jawności jako niezbędnego czynnika demokratycznego państwa prawa.

Niechęć do stosowania sankcji karnej należy naszym zdaniem upatrywać głównie w niechęci organów ścigania do samodzielnej oceny zagadnień z zakresu prawa do informacji, uznania

---

<sup>9</sup> [http://informacjapubliczna.org.pl/6,168,wyrok\\_za\\_nieudostepnianie\\_informacji\\_publicznej.html](http://informacjapubliczna.org.pl/6,168,wyrok_za_nieudostepnianie_informacji_publicznej.html).

drogi sądowo-administracyjnej jako właściwszej oraz trudności w wykazaniu znamion przestępstwa w szczególności wiedzy i powziętego zamiaru domniemanego sprawcy.