




Wojciech Radecki

 <https://orcid.org/0000-0002-9755-9235>

emerytowany profesor zwyczajny Polskiej Akademii Nauk

Polska

Rozwiązania penalne w polskich, czeskich i słowackich przepisach o dostępie do informacji o środowisku

Penal solutions in the Polish, Czech and Slovak provisions on access to environmental information

Summary

The subject of this paper are penal solutions – embracing liability for offences, petty offences and administrative infringements – that may be used in the cases of violation of provisions on access to the environmental information under the Polish, Czech and Slovak law. First, the article’s author uses the comparative approach to analyse the development of the right to environmental information in these three legal systems. Then, he searches for answers to the question about the genesis, evolution and functioning of specific penal solutions aimed at behaviours that violate this subjective right of the members of the public, being one of the three pillars of public participation in environmental matters under the Aarhus Convention.

Keywords: right to environmental information, information dissemination, offence, petty offence, administrative infringement

1. Wprowadzenie

Minęło ćwierć wieku od 25 czerwca 1998 r., kiedy to w duńskim Aarhus została sporządzona Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska¹. Jej postanowienia na temat prawa do informacji o środowisku i jego ochronie² nie powstawały w pustce prawnej. Na płaszczyźnie europejskiej poprzedziła je dyrektywa Rady 90/313/EWG z dnia 7 czerwca 1990 r. w sprawie swobody dostępu do informacji o środowisku³, zastąpiona już po podpisaniu przez Wspólnotę Europejską konwencji z Aarhus dyrektywą 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylającą dyrektywę Rady 90/313/EWG⁴. Na płaszczyźnie krajowej – ograniczonej, zgodnie z zamierzeniem badawczym, do Czech i Słowacji (a przedtem Czecho-Słowacji) oraz Polski – były poprzedzone regulacjami konstytucyjnymi. Wprowadzono je najpierw w Czecho-Słowacji ustawą konstytucyjną z dnia 9 stycznia 1991 r.⁵ przyjmującą Kartę podstawowych praw i wolności (*Listina základních práv a svobod* w języku czeskim, *Listina základných práv a slobôd* w języku słowackim), która w art. 35 ust. 2 przyznaje każdemu prawo do odpowiednio wczesnej i pełnej informacji o stanie środowiska i zasobów przyrodniczych. Po podziale Czecho-Słowacji 1 stycznia 1993 r. Karta stała się częścią składową konstytucyjnego ustroju Republiki Czeskiej⁶, wobec czego Konstytucja Republiki Czeskiej z dnia 16 grudnia 1992 r.⁷ postanowień tego aktu już nie powtarza. W Słowacji natomiast wprawdzie Karta też nadal obowiązuje, ale jej postanowienia zostały z nieznacznymi zmianami powtórzone w Konstytucji Republiki Słowackiej z dnia 1 września 1992 r.⁸, która prawo do informacji o środowisku ujmuje w art. 45 jako prawo każdego do odpowiednio wczesnej i pełnej informacji o stanie środowiska oraz o przyczynach i następstwach tego stanu.

¹ Polski tekst konwencji: Dz.U. z 2003 r. Nr 78, poz. 706.

² Terminologia jest niejednolita, co zostało zasygnalizowane dalej. Na potrzeby opracowania przyjęto, że uprawnienie to może być określane zamiennie jako „prawo do informacji o środowisku” lub „dostęp do informacji o środowisku”.

³ Dz. Urz. WE L 158 z dnia 23 czerwca 1990 r., s. 56–58.

⁴ Dz. Urz. UE L 41 z dnia 14 lutego 2003 r., s. 26–32.

⁵ Ústavní zákon č. 23/1991 Sb.

⁶ Usnesení předsednictva České národní rady ze dne 16. prosince 1992 o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky – ústavní zákon č. 2/1993 Sb., ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.

⁷ Ústava České republiky – ústavní zákon č. 1/1993 Sb.

⁸ Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb.

Po kilku latach także Polska wprowadziła omawiane uprawnienie – w art. 74 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁹ – jako przysługujące każdemu prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska. Należy od razu zaznaczyć, że podczas gdy w Czechach i Słowacji oprócz prawa do informacji o środowisku przyjęto również materialne prawo każdego do sprzyjającego środowiska (*právo na příznivé životní prostředí* w art. 35 ust. 1 Karty, *právo na priaznivé životné prostredie* w art. 44 ust. 1 Konstytucji Republiki Słowackiej), polski ustrojodawca nie powtórzył znanego od 1976 r. konstytucyjnego prawa do korzystania z wartości środowiska naturalnego¹⁰ i tylko prawo do informacji o środowisku ujął jako publiczne prawo podmiotowe.

Celem opracowania jest ustalenie stanu *de lege lata*, jeśli chodzi o sankcje za naruszenie prawa do informacji o środowisku, przysługującego członkom społeczeństwa, które są stosowane w trzech systemach prawnych – polskim, czeskim i słowackim. Tak zaplanowane badania komparatystyczne zmierzają do nakreślenia odpowiedniego tła, wzmacniającego argumentację w ramach analizy krytycznej. Pozwala ona sformułować wobec ustawodawcy polskiego postulaty w sprawie kierunku pożądanych zmian. Opracowanie składa się z dwóch części. W pierwszej scharakteryzowano podstawy prawne prawa do informacji o środowisku z użyciem metody historycznoprawnej (ewolucja ustawodawstwa krajowego trzech państw) oraz metody dogmatycznoprawnej. Druga, zasadnicza część artykułu została poświęcona problematyce odpowiedzialności o charakterze represyjnym za naruszenie postanowień dotyczących udostępniania informacji o środowisku. W tym zakresie szczególnie interesujące i przydatne poznawczo są poszukiwania motywów, jakie stoją za wyborem danego instrumentu penalnego (przestępstwo, wykroczenie lub delikt administracyjny) przez prawodawców w owych trzech wybranych państwach, oraz ustalenie, jak funkcjonują konkretne rozwiązania (za pomocą metody empirycznoprawnej). W podsumowaniu ujęto wnioski z badań komparatystycznych, w których świetle omówione zostały możliwe sposoby udoskonalenia rozwiązań aktualnie istniejących w prawie polskim.

2. Czeskie, słowackie i polskie ustawodawstwo zwykłe

Zarówno w Czechach i Słowacji, jak i w Polsce konstytucyjnego prawa do informacji o środowisku można dochodzić w granicach określonych w ustawie.

⁹ Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm. [dalej: Konstytucja RP].

¹⁰ Art. 71 Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r. (t.j. Dz.U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36).

Dlatego elementarne znaczenie mają ustawy zwykle temu poświęcone. Należy wszakże od razu zwrócić uwagę, że dostęp do informacji o środowisku wpisuje się w zakres prawa do informacji o sprawach publicznych. Powszechny dostęp do takich informacji jest gwarantowany konstytucyjnie w art. 17 Karty podstawowych praw i wolności, art. 26 Konstytucji Republiki Słowackiej i art. 61 Konstytucji RP. W związku z tym w dalszych rozważaniach uwzględniam obie części prawa do informacji, a szczególny akcent kładę na relacje między nimi.

Pierwszym aktem prawnym, który odniósł się do informacji o środowisku, była przyjęta przez Zgromadzenie Federalne ówczesnej Czesko-Słowackiej Republiki Federacyjnej ustawa z dnia 5 grudnia 1991 r. o środowisku, po niewielkich zmianach nadal obowiązująca w Czechach¹¹ i Słowacji¹². Analizowanemu tu zagadnieniu poświęcono § 14, zamieszczony wśród zasad ochrony środowiska. Żywość tego przepisu był jednak krótki, bo w Czechach został on uchylony ustawą z dnia 13 maja 1998 r. o prawie do informacji o środowisku¹³, z istotnymi zmianami obowiązująca do dziś. Następnego dnia, 14 maja 1998 r., w Słowacji przyjęto ustawę o dostępie do informacji o środowisku¹⁴, która uchyliła § 14 tamtejszej ustawy o środowisku, ale sama obowiązywała zaledwie dwa lata.

By utrzymać kolejność chronologiczną, wskażę jeszcze na czeską ustawę z dnia 11 maja 1999 r. o swobodnym dostępie do informacji¹⁵, gdzie w § 2 ust. 3 wprost określono jej relację do ustawy o prawie do informacji o środowisku: postanowiono mianowicie, że ta ogólna ustawa nie stosuje się m.in. do informacji, których udostępnianie reguluje ustawa szczególna. Wyrażenie „ustawa szczególna” (*zvláštní zákon*) zostało opatrzone odnośnikiem „lb” z wyjaśnieniem: „Na przykład ustawa o prawie do informacji o środowisku” (*Například zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí*). W znakomitym dziele autorów czeskich dotyczącym informacji o środowisku w Europie Środkowej znajdujemy komentarz, że udzielanie informacji według każdej z tych ustaw ma własny, specyficzny reżim, a subsydiarne wykorzystanie ustawy informacyjnej przy udzielaniu informacji o środowisku zasadniczo nie wchodzi w rachubę¹⁶.

Odmienne kwestię tę rozwiązał ustawodawca słowacki. Ustawa z dnia 17 maja 2000 r. o wolności informacji¹⁷ uchyliła ustawę z 1998 r. o dostępie

¹¹ Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí.

¹² Zákon č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí.

¹³ Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí.

¹⁴ Zákon č. 171/1998 Z.z. o prístupe k informáciám o životnom prostredí.

¹⁵ Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

¹⁶ J. Hak, *Česko*, w: J. Hak, O. Vícha, *Právo na informace o životním prostředí ve středoevropském kontextu*, Wolters Kluwer, Praha 2020, s. 43.

¹⁷ Zákon č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií).

do informacji o środowisku oraz dodała § 33a i § 33b do ustawy o środowisku. Wskazując, że w ustawie z 2000 r. transponuje postanowienia dyrektywy unijnej o dostępie do informacji o środowisku¹⁸, ustawodawca słowacki dał jasno do zrozumienia, że dostęp ten podlega reżimowi owej ogólnej ustawy informacyjnej. Ustawa ta z pewnymi zmianami nadal obowiązuje. Po niej przyjęta została, z licznymi zmianami także wciąż obowiązująca, ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o gromadzeniu, przechowywaniu i rozpowszechnianiu informacji o środowisku¹⁹, której § 10 ust. 1 stanowi, że udostępnianie informacji o środowisku na wniosek regulują odrębne przepisy. Odnośnik 7 precyzuje, że chodzi o przepisy ustawy z 2000 r. o wolności informacji. Sytuacja w Słowacji wygląda więc tak, że aktywne udostępnianie informacji o środowisku jest unormowane przede wszystkim w ustawie z 2004 r. oraz w § 33a i § 33b ustawy o środowisku, ale udostępnianie informacji o środowisku na wniosek – ustawą z 2000 r. o wolności informacji.

Z kolei na gruncie ustawodawstwa polskiego pierwsza regulacja poświęcona dostępowi do informacji o środowisku pojawiła się w ustawie z dnia 9 listopada 2000 r. o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz o ocenach oddziaływania na środowisko²⁰. Geneza tego aktu prawnego była dość niezwykła. Otóż w 2000 r. do finiszu zmierzały prace nad projektem wielkiej ustawy o ochronie środowiska, ale uzyskanie środków przedakcesyjnych z Unii Europejskiej wymagało natychmiastowego uchwalenia ustawy o partycypacji społecznej i ocenach oddziaływania. W tej sytuacji ustawodawca „wyjął” z niemal gotowego projektu wspomnianej wielkiej ustawy trzy instrumenty horyzontalne – prawo do informacji o środowisku i jego ochronie, udział społeczeństwa w ochronie środowiska, oceny oddziaływania na środowisko – i uczynił z nich przedmiot osobnej ustawy, której rozdział 2: *Dostęp do informacji*, zawierający przepisy art. 4–11, regulował kwestie udzielania informacji o środowisku zarówno z urzędu, jak i na wniosek. Kiedy po kilku miesiącach owa wielka ustawa została uchwalona w postaci ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska²¹, odrębną ustawę z 2000 r. uchylono ustawą wprowadzającą²² i regulacje dotyczące trzech instrumentów horyzontalnych znalazły się tam, gdzie miało być ich miejsce: w tytule I fundamentalnej

¹⁸ W ówczesnym stanie prawnym kwestię tę regulowała dyrektywa Rady 90/313/EWG z dnia 7 czerwca 1990 r. w sprawie swobody dostępu do informacji o środowisku, zastąpiona później dyrektywą 2003/4/WE.

¹⁹ Zákon č. 205/2004 Z.z. o zhromažďovaní, uchovávaní a šírení informácií o životnom prostredí a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

²⁰ Dz.U. z 2000 r. Nr 109, poz. 1157.

²¹ Dz.U. z 2001 r. Nr 62, poz. 627 (nadal, po ponad stu zmianach, obowiązująca – aktualny t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2556 ze zm.) [dalej: ustawa p.o.ś.].

²² Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 2001 r. Nr 100, poz. 1085).

ustawy p.o.ś. – w dziale IV: *Informacja o środowisku* (art. 19–30), dziale V: *Udział społeczeństwa w postępowaniu w sprawie ochrony środowiska* (art. 31–39) i dziale VI: *Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko* (art. 40–70).

Po kilku miesiącach ukazała się nadal obowiązująca ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej²³. Zważywszy, że zdecydowana większość (aczkolwiek nie całość) informacji o środowisku to równocześnie informacje publiczne, pojawił się problem relacji między działem IV tytułu I ustawy p.o.ś. a tym aktem prawnym. Wynika ona z art. 1 ust. 1 i 2 ustawy d.i.p., zgodnie z którymi:

- „1. Każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie.
2. Przepisy ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmiennie zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi”.

Zamieszczony w art. 1 ust. 2 zwrot „nie naruszają” jest zasadniczo odmienny od „*se nevztahuje*” z § 2 ust. 3 czeskiej ustawy o swobodnym dostępie do informacji. Podczas gdy w Czechach owa ogólna ustawa nie stosuje się do udzielania informacji o środowisku, w Polsce ze względu na inne znaczenie zwrotu „nie naruszać” nie jest to wykluczone. Problem był analizowany w jednym z opracowań, co zaowocowało następującymi wnioskami. Z art. 1 ust. 2 ustawy d.i.p. wynika, że w przypadku udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie pierwszeństwo mają przepisy szczególne, czyli p.o.ś. Ustawa d.i.p. ma zastosowanie tylko w sytuacjach, gdy p.o.ś. ani inne ustawy nie wyznaczają odmiennych zasad i trybu dostępu do informacji. Wszędzie tam zatem, gdzie konkretne sprawy dotyczące zasad i trybu dostępu do informacji będącej „informacją publiczną” są uregulowane inaczej w ustawie d.i.p., a inaczej w ustawie szczególnej poświęconej udostępnianiu informacji i gdzie stosowania obu ustaw nie sposób pogodzić – należy się kierować przepisami ustawy szczególnej (którą w odniesieniu do informacji o środowisku jest p.o.ś.). Jednak gdy dana sprawa została uregulowana tylko częściowo lub w ogóle nie została uregulowana w ustawie szczególnej – zastosowanie znajdują odpowiednie przepisy ustawy d.i.p.; w pierwszym przypadku stosowane są uzupełniająco, w drugim zaś, oczywiście, stanowią wyłączną regulację prawną w danym zakresie²⁴.

Stan prawny stworzony w 2001 r. utrzymał się przez siedem lat, po czym ustawodawca ponownie „wyjął” z ustawy p.o.ś. regulacje dotyczące trzech instrumentów horyzontalnych, uzupełnił je przepisami organizacyjnymi i uczynił

²³ Dz.U. z 2001 r. Nr 112, poz. 1198 (wielokrotnie nowelizowana – aktualny t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 902) [dalej: ustawa d.i.p.].

²⁴ *Dostęp do informacji o środowisku i jego ochronie*, red. J. Jendrośka, M. Bar, Z. Bukowski, Polskie Zrzeszenie Inżynierów i Techników Sanitarnych – Oddział Wielkopolski, Poznań–Wrocław 2007, s. 64.

z nich przedmiot odrębnego aktu prawnego – 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 środowisko²⁵. Trzeba podkreślić, że w fazie przygotowywania tej zmiany ów zabieg spotkał się z jednoznacznie krytyczną oceną przedstawicieli nauki prawa, którzy uznali takie rozwiązanie za psucie prawa i złamanie koncepcji ustawy p.o.ś., ale ich uwagi zostały zignorowane. Problematyce informacji o środowisku poświęcono dział II ustawy o.o.ś.: *Udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie* (art. 8–28), który wprowadzie w związku z rozwojem prawa ochrony środowiska jest obszerniejszy od uchylonego działu IV tytułu I ustawy p.o.ś., lecz w warstwie merytorycznej niewiele od niego odbiega – poza bardzo istotną zmianą polegającą na przeniesieniu regulacji o państwowym monitoringu środowiska, które ostatecznie znalazły się w rozdziale 4 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska²⁶. Regulacje normujące dostęp do informacji o środowisku zamieszczone w ustawie o.o.ś. w ujęciu koncepcyjnym odpowiadają tym z ustawy p.o.ś., wobec czego analiza teoretyczna relacji między ustawą d.i.p. a ustawą p.o.ś. zachowuje aktualność w odniesieniu do relacji między ustawą d.i.p. a ustawą o.o.ś. W tym miejscu pojawia się pytanie, które stawiam w centrum swego opracowania: czy dotyczy to także przepisu karnego art. 23 ustawy d.i.p.?

3. Regulacje penalne w odnośnych ustawach czeskich, słowackich i polskich

Mianem regulacji penalnych określam, w interesującym mnie kontekście, przepisy przewidujące odpowiedzialność o charakterze represyjnym – za przestępstwa, wykroczenia lub delikty administracyjne – w razie naruszenia postanowień o udostępnianiu informacji o środowisku. Najprostsza z tego punktu widzenia jest ocena prawa czeskiego, ponieważ ustawa z 1998 r. o prawie do informacji o środowisku nie zawierała ani nie zawiera przepisów poświęconych odpowiedzialności represyjnej za naruszenie jej postanowień. Także w ustawie z 1999 r. o swobodnym dostępie do informacji nie ma tego typu przepisów.

Bardziej złożone były i są regulacje słowackie. W uchylonej ustawie z 1998 r. o dostępie do informacji o środowisku, scharakteryzowanej w poprzednim rozdziale, znajdowały się dwa przepisy tego dotyczące: § 14 opatrzony nagłówkiem

²⁵ Dz.U. z 2008 r. Nr 199, poz. 1227 (nadal obowiązująca – aktualny t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1094) [dalej: ustawa o.o.ś. – ta forma skrótu wynika stąd, że trzonem ustawy są postanowienia o ocenach, a dwa pozostałe zakresy zostały do nich niejako dodane].

²⁶ T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 824.

„Upublicznianie informacji o zanieczyszczeniu środowiska” (*Zverejňovanie informácií o znečist'ovaní životného prostredia*) oraz § 15 opatrzony nagłówkiem „Sankcje” (*Sankcie*). Na podstawie § 15 Słowacka Inspekcja Ochrony Środowiska mogła nakładać karę pieniężną (*pokuta*) do 500 000 koron słowackich na osobę fizyczną (przedsiębiorcę) lub osobę prawną, jeżeli osoba ta:

- a) nie upubliczniła wyników pomiarów i badań w sposób określony w § 14 ust. 1 lub w podanych tam terminach,
- b) upublicznione przez nią wyniki pomiarów i badań nie zawierały danych wymaganych przez § 14 ust. 2 lub zawierały nieprawdziwe dane,
- c) nie spełniła obowiązku informowania społeczeństwa w terminie lub w zakresie określonych w § 14 ust. 3 bądź we wskazany tam sposób.

Przewidziana więc była odpowiedzialność za delikty administracyjne, ale tylko osób prawnych oraz zrównanych z nimi osób fizycznych będących przedsiębiorcami. Ustawodawca słowacki sankcjonował tym samym jedynie naruszanie obowiązków dotyczących aktywnego udostępniania informacji i jedynie informacji o zanieczyszczeniach środowiska.

Przywołana ustawa została uchylona ustawą z 2000 r. o wolności informacji, która w brzmieniu pierwotnym nie zawierała żadnych przepisów penalnych. Dopiero nowelizacją z 2005 r.²⁷ dodano do niej § 21a o wykroczeniach (*Priestupky*), którego pierwsze cztery ustępy przytoczę *in extenso*:

„(1) Wykroczenia dopuści się ten, kto:

- a) świadomie wyda i upubliczni nieprawdziwe lub niepełne informacje,
- b) wydaniem decyzji lub nakazu albo innym środkiem spowoduje naruszenie prawa do udostępnienia informacji,
- c) naruszy inny obowiązek określony w tej ustawie.

(2) Za wykroczenie z ust. 1 można wymierzyć karę pieniężną do 1650 euro²⁸ i zakaz czynności do lat dwóch.

(3) Wykroczenie z ust. 1 można rozpoznać tylko na wniosek dotkniętej osoby (*postihnutej osoby*), jej przedstawiciela ustawowego lub opiekuna. Wnioskodawca jest uczestnikiem postępowania w sprawie o wykroczenie.

(4) We wniosku musi zostać wskazane, kto jest osobą dotkniętą, kogo wnioskodawca oznacza jako sprawcę oraz kiedy i w jaki sposób popełniono wykroczenie”.

Z kolei § 21a ust. 5 jako organy właściwe do prowadzenia postępowania określał istniejące wówczas urzędy obwodowe, a § 21a ust. 6 poddawał orzecznictwo regułom słowackiej ustawy o wykroczeniach²⁹.

²⁷ Zákon č. 628/2005 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) v znení zákona č. 747/2004 Z.z. a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

²⁸ W brzmieniu pierwotnym tego przepisu była to kwota 50 000 koron słowackich.

²⁹ Zákon Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch (nadal, z wieloma zmianami, obowiązujący).

Problem prawny tkwi w tym, że ustawa z 2000 r. wprowadziła do części szczególnej ustawy o wykroczeniach nowy § 42a opatrzony nagłówkiem „Wykroczenie w zakresie prawa do dostępu do informacji” (*Priestupok na úseku práva na prístup k informáciám*) w brzmieniu następującym:

- „(1) Wykroczenia dopuści się także ten, kto świadomie wyda i upubliczni nieprawdziwe, niepełne informacje, kto naruszy obowiązek określony przepisem szczególnym, albo ten, kto wydaniem decyzji lub wydaniem nakazu albo innym środkiem spowoduje naruszenie prawa do udostępnienia informacji.
- (2) Za wykroczenie z ust. 1 można nałożyć karę pieniężną do 1659 euro i zakaz czynności do lat 2”.

Wskazanie w § 42a ust. 1 na naruszenie obowiązku określonego przepisem szczególnym (*kto poruší povinnosť určenú osobitným predpisom*) zostało opatrzone odnośnikiem 3a odsyłającym właśnie do ustawy z 2000 r. o wolności informacji. Wprawdzie w samym § 42a nie ma wzmianki o rozpatrywaniu stylizowanych w nim wykroczeń tylko na wniosek, ale z § 68 – zamieszczonego w części procesowej ustawy o wykroczeniach – wiemy, że wykroczenia z § 42a są rozpoznawane jedynie na wniosek, a określenie wnioskodawcy i wymagań wniosku wygląda identycznie jak w § 21a ust. 3 i 4 ustawy o wolności informacji. Komentatorka słowackiej ustawy o wykroczeniach wyraziła pogląd, że wprowadzenie do niej § 42a było zbyteczne (*nadbytočné*), bo takie wykroczenie już jest ujęte w § 21a ustawy o wolności informacji, a treściowo oba przepisy są niemal identyczne (*takmer zhodné*)³⁰.

Współautor przywołanej wcześniej monografii poświęconej prawu do informacji o środowisku twierdzi, że § 21a słowackiej ustawy o wolności informacji może mieć zastosowanie do informacji o środowisku³¹. Zapewne tak, ale chyba tylko do tych udzielanych na wniosek. Należy bowiem zwrócić uwagę, że kolejny słowacki akt prawny, mianowicie ustawa z 2004 r. o gromadzeniu, przechowywaniu i rozpowszechnianiu informacji o środowisku, ma własne przepisy o charakterze penalnym, zamieszczone w § 8 opatrzonym nagłówkiem „Delikty administracyjne” (*Správne delikty*). Według ust. 1 Słowacka Inspekcja Ochrony Środowiska wymierza karę pieniężną (*pokuta*):

- „a) od 660 euro do 6600 euro operatorowi (*prevádzkovateľovi*), który
 1. nie poda danych wymaganych przez § 6 ust. 4 lit. a (mają być one podawane do 28 lutego następnego roku, a na żądanie ministerstwa – niezwłocznie);
 2. nie prowadzi ewidencji albo nie przechowuje danych, jak nakazuje § 6 ust. 4 lit. b;

³⁰ H. Spišáková, *Zákon o priestupkoch. Komentár*, Wolters Kluwer, Bratislava 2015, s. 236.

³¹ J. Hak, *Slovensko*, w: J. Hak, O. Vicha, *Právo na informácie...*, s. 82.

3. podaje dane sprzecznie z § 6 ust. 7, który nakazuje, aby były to dane o odpowiedniej jakości, tj. pełne, zwarte i wiarygodne;
- b) od 900 euro do 9000 euro osobie, która nie dopełnia obowiązku określonego w § 7 ust. 2, tj. udostępniania pewnych informacji drogą elektroniczną;
- c) od 9000 euro do 16 500 euro osobie prawnej upoważnionej przez Ministerstwo Środowiska do wykonywania zadań tego ministerstwa, która
 1. nie prowadzi narodowego rejestru zanieczyszczeń według § 6 ust. 8,
 2. nie zapewni przekazania danych do Europejskiego Rejestru Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń według § 6 ust. 6”.

Jak łatwo zauważyć, ustawa z 2004 r. dotyczy wyłącznie aktywnego udzielania informacji w związku z prowadzeniem właściwych rejestrów, a zawarte w niej instrumentarium penalne przewiduje tylko odpowiedzialność za delikty administracyjne, w odróżnieniu od § 21a ustawy o wolności informacji (i równocześnie – § 42a ustawy o wykroczeniach), przewidującej tylko odpowiedzialność za wykroczenia.

Zgodnie z koncepcją słowackiej ustawy o wykroczeniach sprawcą wykroczenia może być jedynie osoba fizyczna. Jeżeli obowiązek ciąży na osobie prawnej, to w myśl § 6 owej ustawy za wykroczenie odpowiada ten, kto w imieniu osoby prawnej działał lub miał działać, a w razie działania na polecenie – ten, kto je wydał. Komentatorka ustawy o wykroczeniach wysnuwa stąd wniosek, że kierujący osobą prawną lub instytucją zobowiązaną do udzielania informacji powinien wyznaczyć w tym celu osobę fizyczną, i wtedy ona odpowiada za wykroczenie, a jeżeli jej nie wyznaczy, to za wykroczenie odpowiada sam kierujący osobą prawną lub instytucją³².

Na wypadek gdyby podmiot zobowiązany do udzielania informacji był bezczynny, słowacka ustawa o wolności informacji konstruuje fikcję decyzji odmawiającej ich udzielenia. Owa fikcja stanowi specyficzny instrument ochrony przed bezczynnością, wobec czego wyklucza wykorzystanie środków przewidzianych w takiej sytuacji przez ustawę o postępowaniu administracyjnym³³. W razie bezczynności podmiotu żądający informacji może posłużyć się tą metodą i wnieść odwołanie. Jednakże zdaniem H. Spišiakovéj sama bezczynność powodująca, że zacznie działać rzeczona fikcja, jest bezprawna i wyczerpuje znamiona wykroczenia z § 42a³⁴. Ale komentatorka idzie jeszcze dalej – uważa, że umyślne naruszenie ustawowych obowiązków dotyczących załatwiania wniosków o udostępnienie informacji i udzielania informacji, jeżeli sprawcą jest funkcjonariusz publiczny (*verejný činiteľ*), może być przestęp-

³² H. Spišiaková, *Zákon o priestupkoch...*, s. 237.

³³ Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok). Zob. J. Hak, *Slovensko*, w: J. Hak, O. Vicha, *Právo na informácie...*, s. 107.

³⁴ H. Spišiaková, *Zákon o priestupkoch...*, s. 238.

stwem z § 326 słowackiego Kodeksu karnego³⁵, co ilustruje przykładem nieprzekazania odwołania organowi właściwemu do jego rozpoznania³⁶.

W tym miejscu należy zrobić dygresję odnoszącą się do prawa czeskiego. O ile wiem, nikt w czeskiej literaturze przedmiotu nie próbował iść drogą zasygnalizowaną przez H. Spišiakovą jako możliwą, mimo że konstrukcja przestępstwa osoby urzędowej (*úřední osoba*, odpowiednik słowackiego *verejného činiteľa* i polskiego „funkcjonariusza publicznego”) z § 329 ust. 1 lit. c czeskiego Kodeksu karnego³⁷ jest dość zbliżona do przestępstwa z § 326 ust. 1 lit. c kodeksu słowackiego.

Ta bardzo daleko idąca teza badaczki – a takim samym problemem zajmowałem się na gruncie prawa polskiego, o czym w dalszym ciągu rozważań – skłoniła mnie do głębszego wejrzenia w § 326 słowackiego Kodeksu karnego, znajdujący się w oddziale drugim: „Przestępstwa funkcjonariuszy publicznych” (*Trestné činy verejných činiteľov*) rozdziału ósmego: „Przestępstwa przeciwko porządkowi w sprawach publicznych” (*Trestné činy proti poriadku vo verejných veciach*). Praktycznie wchodzi w rachubę wariant przestępstwa z § 326 ust. 1 lit. c, polegający na tym, że funkcjonariusz publiczny zamierza wyrządzić innemu szkodę lub uzyskać dla siebie lub innego bezprawną korzyść, dlatego nie dopełnia obowiązku wynikającego ze swoich kompetencji albo z rozstrzygnięcia sądu. Przestępstwo to jest zagrożone surową karą pozbawienia wolności od lat 2 do 5. Komentator owego przepisu wyjaśnia, że chodzi w nim o zaniechanie wykonania obowiązku, który został nałożony na funkcjonariusza publicznego konkretną ustawą lub innym aktem prawnym albo wynika z jego służbowej lub funkcjonalnej powinności lub z prawomocnego rozstrzygnięcia sądu. Od strony podmiotowej kodeks wymaga umyślności ze specyficzną pobudką (motywe) wyrządzenia innemu szkody lub uzyskania dla siebie lub innego bezprawnej korzyści³⁸. Komentator zilustrował swój wywód tylko ustawą o Policji. Myślę, że w przypadku ustawy o wolności informacji niesłuchanie trudno byłoby wykazać ową specyficzną pobudkę (*pohnutka*) bądź motyw, niemniej jednak uwaga H. Spišiakovej prowadzi mnie do przemyślenia poglądu, który wyraziłem przed dwiema dekadami w odniesieniu do prawa polskiego.

Przechodząc do rodzimych rozwiązań, zaznaczę na wstępie, że ani ustawa p.o.ś. nie zawierała, ani ustawa o.o.ś. nie zawiera żadnych przepisów penalnych mogących znaleźć zastosowanie do ścigania naruszeń przepisów doty-

³⁵ Zákon č. 300/2005 Z.z. – Trestný zákon.

³⁶ H. Spišiaková, *Zákon o priestupkoch...*, s. 238.

³⁷ Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

³⁸ J. Čentěš, *Druhy diel. Trestne činy verejných činiteľov*, w: E. Burda, J. Čentěš, J. Kolesár, J. Záhora et al., *Trestný zákon. Osobitná časť. Komentár – II. diel*, C.H. Beck, Praha 2011, s. 1074–1075.

czących informacji o środowisku³⁹. Taką regulację zawiera natomiast art. 23 ustawy d.i.p., który stanowi: „Kto, wbrew ciężącemu na nim obowiązкови, nie udostępni informacji publicznej, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku”. Przepis ten przewiduje przestępstwo indywidualne, którego sprawcą może być tylko osoba mająca obowiązek udostępnienia informacji publicznej. Zachowanie sprawcy polega na zaniechaniu jej udostępnienia, ale musi być ona informacją publiczną w rozumieniu ustawy d.i.p. Jest to przestępstwo bezskutkowe – samo nieudostępnienie informacji publicznej wyczerpuje jego znamiona, bez względu na jakiegokolwiek następstwa. Co oczywiste, nieudostępnienie informacji musi być bezzasadne, bo gdyby było zasadne, czyn nie byłby przestępstwem z uwagi na brak bezprawności. Od strony podmiotowej ustawa wymaga umyślności, nie ma podstaw do ograniczenia odpowiedzialności do zamiaru bezpośredniego, wystarczy zamiar ewentualny. Przepis ten znajduje zastosowanie zarówno w przypadku aktywnego udostępniania informacji, jak i w przypadku udostępniania ich na wniosek.

Zdaniem komentatora analizowanej ustawy, jeśli informacja, którą ustawodawca nakazał udostępnić w Internecie, nie znalazła się na stronach Biuletynu Informacji Publicznej, przestępstwo zostało popełnione. Nie jest istotne, czy w ogóle ktokolwiek był nią zainteresowany i poszukiwał jej w Internecie⁴⁰. Są jednak w literaturze przedmiotu głosy nader wstrzemięźliwe. Stawianie zarzutów karnych w tak specyficznej materii jak dostęp do informacji publicznych powinno być wielce ostrożne. Takie zarzuty byłyby zasadne tylko wobec funkcjonariuszy o najbardziej zatwardziałych postawach, którzy odmawiając dostępu do informacji publicznej, ewidentnie postępują wbrew prawu⁴¹. Nie do końca przekonuje mnie ten wywód i nie sądzę, aby z art. 23 ustawy d.i.p. można było wyprowadzić przesłankę „najbardziej zatwardziałych postaw funkcjonariuszy publicznych”, zważywszy, że do odpowiedzialności za omawiane przestępstwo wystarczy zamiar ewentualny. Zgadzam się natomiast, że jeżeli sprawca odmawia informacji, powołując się na podstawy odmowy, to nawet gdyby oceniał je błędnie, nie odpowiada za przestępstwo, bo taki błąd wyklucza umyślność. Jeżeli jednak sąd administracyjny rozpoznający skargę na odmowę orzeknie, że odmowa była niezasadniona prawnie, a sprawca nadal nie udziela informacji, to jego odpowiedzialność za przestępstwo z art. 23 ustawy d.i.p. jest oczywista.

³⁹ Owszem, do ustawy o.o.ś. nowelą z 2016 r. dodano dział VIIa: *Administracyjne kary pieniężne*, obejmujący art. 136a, art. 136b i art. 136c o odpowiedzialności za delikty administracyjne, ale tylko w sferze ocen oddziaływania na środowisko – nie mają one żadnego odniesienia do informacji o środowisku.

⁴⁰ T.R. Aleksandrowicz, *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, LexisNexis, Warszawa 2002, s. 170.

⁴¹ R. Szczepaniak, *Kwestia zgodności ustawy o dostępie do informacji publicznej z Konstytucją*, „Państwo i Prawo” 2022, nr 8, s. 126.

Równy przed dwiema dekadami zająłem się problemem stosowania art. 23 ustawy d.i.p. do kwestii informacji o stanie i ochronie środowiska, uregulowanej wtedy w ustawie p.o.ś. Zacząłem od postawienia pytania, co by było, gdyby przepis odpowiadający treści art. 23 ustawy d.i.p. znajdował się nie w tym akcie prawnym, ale w Kodeksie karnym⁴². Uznałem, że wówczas nikt nie miałby najmniejszej nawet wątpliwości, że gdyby informacja o środowisku była informacją publiczną, to osoba obarczona obowiązkiem jej udostępnienia, która go nie wykonuje, popełnia przestępstwo. A co się zmienia, jeżeli taki przepis jest nie w Kodeksie karnym, lecz w ustawie d.i.p.? Nic się nie zmienia, bo ustawodawca nie wyłączył w niej stosowania jej do informacji o środowisku – owa ustawa jedynie „nie narusza” przepisów szczególnych, czyli przedtem ustawy p.o.ś., dziś ustawy o.o.ś. Pozakodeksowe prawo karne (a w nim mieści się art. 23 ustawy d.i.p.) obowiązuje dokładnie tak samo jak kodeksowe prawo karne. Doszedłem przeto do wniosku, że nieudostępnienie informacji o środowisku i jego ochronie – jeżeli ma ona charakter informacji publicznej, a sprawca narusza przepisy ustawy p.o.ś. – stanowi przestępstwo z art. 23 ustawy d.i.p.⁴³ Trafność tego poglądu podzielili autorzy podręcznika, którzy wyrazili zapatrywanie, że art. 23 ustawy d.i.p. znajduje zastosowanie także w przypadku, gdy mamy do czynienia z informacjami publicznymi będącymi jednocześnie informacjami o środowisku i jego ochronie⁴⁴. Zastąpienie ustawy p.o.ś. ustawą o.o.ś. niczego w tym zakresie nie zmienia.

Wniosek będzie więc następujący: osoba zobowiązana do udostępnienia informacji o środowisku, która wbrew obowiązkowi umyślnie, choćby z zamiarem ewentualnym, nie udostępnia jej bez podstawy prawnej pozwalającej na nieudostępnienie – popełnia przestępstwo z art. 23 ustawy d.i.p., ale tylko wtedy, gdy taka informacja jest informacją publiczną. Jeżeli nią nie jest, lecz podlega udostępnieniu w myśl o.o.ś., to osoba zobowiązana do jej udostępnienia, która wbrew obowiązkowi tego nie czyni – nie popełnia ani przestępstwa, ani wykroczenia, ani deliktu administracyjnego. Czy aby na pewno?

Żeby kwestię tę wyjaśnić do końca, należy zatrzymać się nad art. 231 k.k., zamieszczonym w rozdziale XXIX: *Przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego*, który stanowi:

⁴² Ustawa z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm.) [dalej: k.k.].

⁴³ M. Bojarski, W. Radecki, *Pozakodeksowe prawo karne. Komentarz*, t. 3, *Przestępstwa w dziedzinie porządku publicznego, wyborów, polityki i inicjatywy ustawodawczej, pracy i ubezpieczeń społecznych, kultury i własności intelektualnej*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2003, s. 169–173.

⁴⁴ J. Jendrośka, M. Bar, *Prawo ochrony środowiska. Podręcznik*, Centrum Prawa Ekologicznego, Wrocław 2005, s. 604.

- „§ 1. Funkcjonariusz publiczny, który przekraczając swoje uprawnienia lub nie dopełniając obowiązków, działa na szkodę interesu publicznego lub prywatnego, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3.
- § 2. Jeżeli sprawca dopuszcza się czynu określonego w § 1 w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej, podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10.
- § 3. Jeżeli sprawca czynu określonego w § 1 działa nieumyślnie i wyrządza istotną szkodę, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.
- § 4. Przepisu § 2 nie stosuje się, jeżeli czyn wyczerpuje znamiona czynu zabronionego określonego w art. 228”.

Mamy tu typizację właściwego przestępstwa indywidualnego, którego sprawcą może być tylko funkcjonariusz publiczny. Ponieważ kodeks nie wskazuje, o jakie obowiązki chodzi, przeto jasne jest, że o wszystkie, a zatem także o obowiązek udostępnienia informacji o środowisku, co więcej, bez względu na to, czy stanowi ona informację publiczną, czy też do tej kategorii nie należy. *Prima facie* zauważamy, że funkcjonariusz publiczny, który nie dopełnia ciążącego na nim obowiązku udostępnienia informacji o środowisku, może odpowiadać za przestępstwo z art. 231 § 1 k.k. zabronione pod groźbą kary trzykrotnie przekraczającej wysokość określoną w ustawie d.i.p. Nie wolno bowiem relacji między art. 231 k.k. a art. 23 ustawy d.i.p. interpretować w duchu zasady specjalności i uznawać, że niedopełnienie obowiązku udostępnienia informacji o środowisku jest szczególnym wariantem niedopełnienia obowiązku w ogóle. To niesłuszny wniosek, bo owe przepisy się krzyżują i art. 23 ustawy d.i.p. nie stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 231 k.k. Samokrytycznie przyznaję, że przed dwudziestu laty potraktowałem art. 23 ustawy d.i.p. w taki sposób, jakby był przepisem specjalnym względem art. 231 k.k.⁴⁵ – a tak nie jest.

W dalszych rozważaniach nad art. 231 k.k. pominię § 2 (a tym samym § 4), bo nieudzielanie informacji „w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej” wydaje mi się zupełną abstrakcją. Zatrzymam się nad § 1, nie tracę wszakże z pola uwagi § 3, który przewiduje odpowiedzialność za przestępstwo nieumyślne, ale tylko wtedy, gdy pociąga za sobą wyrządzenie istotnej szkody.

Jeżeli założymy, że osobą zobowiązaną do udostępnienia informacji o środowisku jest funkcjonariusz publiczny – w rozumieniu, co oczywiste, art. 115 § 13 k.k.⁴⁶ – zauważymy z łatwością, że umyślne niedopełnienie obowiązku udostępnienia takiej informacji wyczerpuje znamiona przestępstwa z art. 231 § 1 k.k.,

⁴⁵ M. Bojarski, W. Radecki, *Pozakodeksowe prawo karne. Komentarz...*, s. 173.

⁴⁶ Przepis ten do kręgu funkcjonariuszy publicznych zalicza: w pkt 4 osobę będącą pracownikiem administracji rządowej, innego organu państwowego lub samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe, a także inną osobę w zakresie, w którym uprawniona jest do wydawania decyzji administracyjnych, a w pkt 6 – osobę zajmującą kierownicze stanowisko w innej instytucji państwowej.

lecz pod warunkiem, że ów funkcjonariusz działa „na szkodę interesu publicznego lub prywatnego”. Powstaje pytanie o kapitalnym znaczeniu teoretycznym i praktycznym: jak w kontekście udostępniania informacji o środowisku należy rozumieć wyrażenie „na szkodę interesu” (publicznego lub prywatnego)? Nie wolno ulec pokusie interpretacji nadmiernie uproszczonej, która prowadziłaby do konkluzji, że skoro dostęp do takiej informacji jest konstytucyjnym prawem podmiotowym, to bezzasadna odmowa dostępu godzi w owo prawo, a tym samym stanowi działanie „na szkodę interesu prywatnego”. Z drugiej strony: skoro dostęp do informacji o środowisku tworzy fundament rzeczywistego udziału społeczeństwa w ochronie środowiska, to bezzasadna odmowa dostępu godzi w ów fundament, a tym samym jest działaniem „na szkodę interesu publicznego”. Gdyby tak było, pole zastosowania art. 23 ustawy d.i.p. zostałyby nader istotnie zawężone do sprawców, którzy nie są funkcjonariuszami publicznymi. Jeśli zaś spojrzymy na definicję funkcjonariusza publicznego zamieszczoną w przywołanym art. 115 § 13 pkt 4 i 6 k.k., przekonamy się, że osobą zobowiązaną do udostępniania informacji o środowisku jest z reguły funkcjonariusz publiczny, a on odpowiadałby zawsze z art. 231 § 1 k.k. – wprawdzie w zbiegu kumulatywnym (art. 11 k.k.) z art. 23 ustawy d.i.p., ale ze względu na różnicę sankcji byłby skazywany z art. 231 § 1 k.k. Trzeba zatem poszukać innej możliwości wykładni, co wymaga nieco głębszego wejścia w dogmatykę przestępstwa z art. 231 k.k.

W teorii prawa dominuje zapatrywanie, że przestępstwo z art. 231 § 1 k.k. ma charakter formalny. Działanie na szkodę interesu publicznego lub prywatnego jest charakterystyką nie skutku, lecz zachowania się sprawcy. Samo powstanie szkody, a nawet jej konkretnego niebezpieczeństwa, nie jest znamieniem tego czynu, można go przeto określić mianem przestępstwa abstrakcyjnego narażenia na niebezpieczeństwo⁴⁷. Do tego poglądu przychylił się Trybunał Konstytucyjny, który badał konstytucyjność art. 231 § 1 k.k. i doszedł do wniosku, że mimo nagromadzenia znamion ocennych (przekroczenie uprawnień, niedopełnienie obowiązku, działanie na szkodę) nie naruszono zasad *nullum crimen sine lege scripta* oraz *nullum crimen sine lege certa*, wobec czego art. 231 § 1 k.k. pozostaje zgodny z art. 42 ust. 1 Konstytucji RP⁴⁸. W obszernym uzasadnieniu wyroku Trybunał wyraził stanowisko, że przestępstwo z art. 231 § 1 k.k. jest przestępstwem abstrakcyjnego narażenia na niebezpieczeństwo, a „działanie na szkodę” nie jest charakterystyką skutku, lecz zachowania się sprawcy. Uzasadnienie okazuje się jednak niespójne, bo zaraz w następnym zdaniu można przeczytać, że operatywna i doktrynalna interpretacja „działania na szkodę interesu publicznego lub prywatnego” definiuje je jako poważne i konkretne

⁴⁷ Tak zwłaszcza A. Zoll, *Komentarz do art. 231*, w: *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz do art. 117–277 Kodeksu karnego*, red. A. Zoll, Zakamycze, Kraków 1999, s. 779–780.

⁴⁸ Wyrok TK z dnia 9 czerwca 2010 r., sygn. SK 52/08, „Orzecznictwo – dodatek do Prokuratury i Prawa” 2010, nr 10, poz. 38.

prawdopodobieństwo (niebezpieczeństwo) powstania szkody w chronionych dobrach społecznych lub dobrach jednostki. W kolejnym punkcie uzasadnienia Trybunał wyjaśnił, że aby stwierdzić, iż funkcjonariusz publiczny naruszył art. 231 § 1 k.k., trzeba ustalić istnienie związku przyczynowego między przekroczeniem uprawnień lub niedopełnieniem obowiązków a powstaniem zagrożenia dla chronionego prawem dobra publicznego bądź prywatnego. Zastrzegł przy tym wyraźnie, że istnienia takiego związku nie można domniemywać.

Wobec przedstawionego uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego trudno się dziwić Sądowi Najwyższemu, który trzy lata później w składzie powiększonym 7 sędziów podjął uchwałę głoszącą: „Występek określony w art. 231 § 1 k.k. należy do kategorii przestępstw z konkretnego narażenia na niebezpieczeństwo, a więc materialnych, znamienych skutkiem, którym jest wystąpienie niebezpieczeństwa powstania szkody w interesie publicznym lub prywatnym”⁴⁹. W głosie do tej uchwały A. Zoll wprawdzie podtrzymał swój pogląd, że przestępstwo z art. 231 § 1 k.k. jest przestępstwem formalnym abstrakcyjnego narażenia na niebezpieczeństwo, ale wywiódł, że w ramach takich przestępstw należy ono do specyficznej grupy, która dopuszcza przeciwdowód mający wykazać, że mimo realizacji znamion czynnościowych nie doszło do spowodowania stanu niebezpieczeństwa dla dobra⁵⁰.

Moim zdaniem różnica między stanowiskiem Sądu Najwyższego zajęтым w przywołanej uchwale a poglądem glosatora jest dość iluzoryczna, trudno bowiem dociec, czym ma się różnić zagrożenie abstrakcyjne z możliwością przeciwdowodu (przypomnę, że istota przestępstw zagrożenia abstrakcyjnego polega właśnie na wykluczeniu możliwości przeciwdowodu) od zagrożenia konkretnego. Niemniej jednak wskazówkę A. Zolla uznaję za niezwykle ważną przy ocenie nieudostępnienia informacji o środowisku przez funkcjonariusza publicznego jako przestępstwa z art. 231 § 1 k.k. Kwalifikacja taka będzie uzasadniona tylko wtedy, gdy odmowa udostępnienia informacji rzeczywiście może prowadzić do zagrożenia, co ilustruje przykład odmowy informacji o jakości wody w studniach na pewnym obszarze, bo wtedy żądający informacji, nieświadom faktycznego stanu czystości wód, może doznać szkody na zdrowiu. Co więcej, jeżeli odmowa informacji spowodowała szkody na zdrowiu w następstwie spożywania takiej wody, to nie wykluczałbym odpowiedzialności nawet wtedy, gdyby niedopełnienie obowiązku było nieumyślne (art. 231 § 3 k.k.). W każdym razie przy przestępstwie z art. 231 § 1 k.k. „działanie na szkodę” musi oznaczać coś więcej niż sam uszczerbek polegający na tym, że informacja o środowisku nie zostanie udostępniona.

⁴⁹ Uchwała składu 7 sędziów Izby Karnej SN z dnia 24 stycznia 2013 r., sygn. I KZP 24/12, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2013, nr 7–8, poz. 82.

⁵⁰ A. Zoll, *Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego – Izba Karne z dnia 24 stycznia 2013 r., I KZP 24/12*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2013, nr 7–8, s. 594.

Konkludując, można wskazać następujące warianty bezprawnego umyślnego nieudostępnienia informacji o środowisku, bez względu na to, czy chodzi o udzielanie ich z urzędu czy na wniosek:

- 1) osobą naruszającą obowiązek udostępnienia jest funkcjonariusz publiczny, a
 - a) informacja o środowisku jest informacją publiczną,
 - b) informacja o środowisku nie jest informacją publiczną,
- 2) osobą naruszającą obowiązek udostępnienia jest osoba inna niż funkcjonariusz publiczny, a
 - a) informacja o środowisku jest informacją publiczną,
 - b) informacja o środowisku nie jest informacją publiczną.

W wariantcie 1a sprawca co do zasady odpowiada z art. 23 ustawy d.i.p., ale w pewnych (raczej rzadkich) przypadkach – w zbiegu kumulatywnym z art. 231 § 1 k.k. W wariantcie 1b sprawca w skrajnie rzadkich przypadkach może odpowiadać z art. 231 § 1 k.k. W wariantcie 2a sprawca odpowiada z art. 23 ustawy d.i.p. W wariantcie 2b sprawca nie odpowiada za przestępstwo.

Dla dopełnienia obrazu dodam, że w żadnym z czterech wskazanych wariantów nie istnieją podstawy, aby pociągnąć sprawcę do odpowiedzialności za wykroczenie lub delikt administracyjny – po prostu dlatego, że nie ma stosownych przepisów. Natomiast we wszystkich wariantach może wchodzić w rachubę odpowiedzialność służbowa bądź dyscyplinarna, ale to już inne zagadnienie, wykraczające poza zakres, który poddałem badaniu w tym szkicu.

4. Podsumowanie

Zbadanie instrumentów penalnych w przepisach o dostępie do informacji o środowisku trzech państw, których przedstawiciele reprezentujący naukę prawa środowiska uczestniczą od niemal ćwierćwiecza w dorocznych konferencjach, wykazało znaczne zróżnicowanie rozwiązań. Najprostsza jest sytuacja w Czechach, gdzie ani ustawa o informacji o środowisku, ani ustawa o dostępie do informacji żadnych przepisów dotyczących przestępstw, wykroczeń bądź deliktów administracyjnych nie zawierają. Bardzo złożona jest sytuacja w Słowacji, gdzie ustawa o gromadzeniu, przechowywaniu i rozpowszechnianiu informacji o środowisku zawiera przepisy w sprawie deliktów administracyjnych odnoszące się tylko do aktywnego udostępniania informacji, podczas gdy ustawa o wolności informacji, znajdująca zastosowanie do udzielania informacji o środowisku na wniosek, przewiduje odpowiedzialność za wykroczenia, a rozwiązanie to zostało powtórzone w tamtejszej ustawie o wykroczeniach. W słowackiej literaturze przedmiotu można także napotkać głosy dopuszczające w tej dziedzi-

nie odpowiedzialność za przestępstwo, jeżeli sprawcą naruszenia przepisów jest działający umyślnie funkcjonariusz publiczny.

Z kolei w Polsce ustawa regulująca dostęp do informacji o środowisku nie zawiera żadnych rozwiązań penalnych, jedynie ustawa o dostępie do informacji publicznej typizuje przestępstwo umyślnego, wbrew obowiązкови, nieudostępnienia informacji publicznej, a polska nauka prawa zgodnie opowiada się za stanowiskiem, że jeśli informacja o środowisku jest informacją publiczną, to jej nieudostępnienie wyczerpuje znamiona przestępstwa przewidzianego w ustawie d.i.p. Również w Polsce, podobnie jak w Słowacji, rozważa się możliwość pociągnięcia funkcjonariusza publicznego do odpowiedzialności za kodeksowe przestępstwo niedopełnienia obowiązku stanowiącego działanie na szkodę interesu publicznego lub prywatnego, aczkolwiek taka ewentualność zależy od spełnienia dodatkowych warunków, które jedynie wyjątkowo mogą zostać spełnione w przypadkach nieudostępnienia informacji o środowisku.

Z perspektywy karnoprawnej gwarancji przestrzegania konstytucyjnego prawa do informacji o stanie i ochronie środowiska pozornie najkorzystniejsze rozwiązanie zawiera prawo polskie, skoro na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej można dojść do wniosku, że także umyślne naruszenie prawa do informacji o środowisku stanowi przestępstwo z art. 23 ustawy d.i.p. W istocie nie ma to miejsca, bo przepis ten jest praktycznie martwy. W literaturze przedmiotu można przeczytać, że prokuratorzy zazwyczaj nie chcą wszczynać postępowań o takie przestępstwa i przez dwadzieścia lat obowiązywania art. 23 zapadło nie więcej niż dziesięć wyroków⁵¹. Ile z nich dotyczyło informacji o środowisku, nie wiadomo – zapewne żaden.

Myślę, że ustawodawca polski popełnił dwa błędy. Po pierwsze, w ustawie o dostępie do informacji publicznej nieco przesadził, uznając nieudostępnienie takiej informacji od razu za przestępstwo zamiast np. za wykroczenie. Po drugie, gdy uchwalał ustawę z 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, nie dostrzegł potrzeby wprowadzenia w niej rozwiązań penalnych. Moim zdaniem taka potrzeba istnieje, ale nie chodziłoby o kwalifikację analizowanych tu czynów jako przestępstw. Nigdy nie ukrywałem, że jestem zdecydowanym zwolennikiem tego, co ustawodawca czeski uczynił w latach 2016–2017, kiedy wyeliminował (z trzema zrozumiałymi wyjątkami) z tamtejszego porządku prawnego kategorię deliktów administracyjnych, uznawszy je za wykroczenia. Jako konsekwentny przeciwnik deliktów administracyjnych zastępujących przestępstwa lub wykroczenia opowiadam się za penalizacją naruszeń obowiązków w sferze informacji o środowisku w formie prawnej odpowiedzialności za wykroczenia. Proponuję zatem, aby do ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o śro-

⁵¹ R. Szczepaniak, *Kwestia zgodności ustawy...*, s. 126, przypis 50.

dowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko dodać dział VIIIb zatytułowany *Wykroczenia* i zawierający jeden przepis, art. 136d, o treści następującej:

- „1. Kto, wbrew ciążącemu na nim obowiązкови, nie udostępni informacji o stanie i ochronie środowiska, podlega karze ograniczenia wolności albo grzywny.
2. Kto, udostępniając informacje o stanie i ochronie środowiska, narusza wymagania dotyczące treści, formy, sposobu lub terminu udostępnienia takich informacji, podlega karze grzywny.
3. Orzekanie w sprawach, o których mowa w ust. 1 i 2, następuje na podstawie przepisów Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia”.

Tak pomyślany przepis objąłby oba tryby udostępniania informacji o stanie środowiska i jego ochronie (z urzędu i na wniosek), bez względu na to, czy jest to informacja publiczna. Konsekwentnie należałoby przestępstwo z art. 23 ustawy d.i.p. przekształcić w wykroczenie. Wyeliminowanie odpowiedzialności za przestępstwa nie przyniosłoby żadnej szkody, bo ten ostatni przepis i tak jest niemal martwy. Wprowadzenie przepisów o odpowiedzialności za wykroczenia byłoby sensowniejsze, a dla skrajnie drastycznych naruszeń obowiązku udostępniania informacji pozostałaby otwarta możliwość ścigania za przestępstwa funkcjonariuszy publicznych z art. 231 § 1 k.k.

Literatura

- Aleksandrowicz T.R., *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, LexisNexis, Warszawa 2002.
- Bojarski M., Radecki W., *Pozakodeksowe prawo karne. Komentarz*, t. 3, *Przestępstwa w dziedzinie porządku publicznego, wyborów, polityki i inicjatywy ustawodawczej, pracy i ubezpieczeń społecznych, kultury i własności intelektualnej*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2003.
- Čentěš J., *Druhy diel. Trestne činy verejnych činiteľov*, w: E. Burda, J. Čentěš, J. Kolesár, J. Záhora et al., *Trestný zákon. Osobitná časť. Komentár – II. diel*, C.H. Beck, Praha 2011, s. 1071–1081.
- Dostęp do informacji o środowisku i jego ochronie*, red. J. Jendroška, M. Bar, Z. Bukowski, Polskie Zrzeszenie Inżynierów i Techników Sanitarnych – Oddział Wielkopolski, Poznań–Wrocław 2007.
- Hak J., Vícha O., *Právo na informace o životním prostředí ve středoevropském kontextu*, Wolters Kluwer, Praha 2020.
- Jendroška J., Bar M., *Prawo ochrony środowiska. Podręcznik*, Centrum Prawa Ekologicznego, Wrocław 2005.
- Spišiaková H., *Zákon o priestupkoch. Komentár*, Wolters Kluwer, Bratislava 2015.

- Szczepaniak R., *Kwestia zgodności ustawy o dostępie do informacji publicznej z Konstytucją*, „Państwo i Prawo” 2022, nr 8, s. 113–129.
- Zoll A., *Glosa do uchwały składu 7 sędziów Izby Karnej Sądu Najwyższego z 24 stycznia 2013 r. – I KZP 24/12*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2013, nr 7/8, s. 592–594.
- Zoll A., *Komentarz do art. 231*, w: *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz do art. 117–277 Kodeksu karnego*, red. A. Zoll, Zakamycze, Kraków 1999, s. 779–780.

Wojciech Radecki

Rozwiązania penalne w polskich, czeskich i słowackich przepisach o dostępie do informacji o środowisku

Streszczenie

Przedmiotem opracowania są rozwiązania penalne obejmujące odpowiedzialność za przestępstwa, wykroczenia i delikty administracyjne w prawie polskim, czeskim i słowackim, które mogą znaleźć zastosowanie, gdy zostaną naruszone przepisy o dostępie do informacji o środowisku. Celem artykułu jest więc w pierwszej kolejności przeprowadzenie badań komparatystycznych nad kształtem prawa do informacji o środowisku w każdym z tych trzech systemów prawnych. Następnie autor poszukuje odpowiedzi na pytania o genezę, ewolucję i funkcjonowanie konkretnych rozwiązań penalnych przewidzianych w przypadku zachowań, które godzą we wspomniane prawo podmiotowe, przysługujące członkom społeczeństwa w ramach partycypacji społecznej w ochronie środowiska jako jeden z trzech filarów konwencji z Aarhus.

Słowa kluczowe: prawo do informacji o środowisku i jego ochronie, udostępnianie informacji, przestępstwo, wykroczenie, delikt administracyjny

Войцех Радецкий

Наказуемость в польских, чешских и словацких нормативных актах о доступе к экологической информации

Резюме

Предметом работы являются виды наказаний, включающие ответственность за преступления, нарушения закона и административные правонарушения в законодательстве Польши, Чехии и Словакии, которые могут применяться в случае нарушения положений о доступе к экологической информации. Прежде всего целью статьи является сравнительные исследования формы права на информацию об окружающей среде в каждой из этих трех правовых систем. Затем автор ищет ответы на вопросы о происхождении, эволюции и функционировании конкретных мер наказания, предусмотренных в случае действий, нарушающих упомянутое выше субъективное право, которым пользуются члены общества в рамках участия общественности в охране окружающей среды, являющимся одним из трех столпов Орхусской конвенции.

Ключевые слова: экологическая информация, право на информацию, предоставление информации, правонарушение, проступок, административное правонарушение

Wojciech Radecki

Soluzioni penali nelle leggi polacche, ceche e slovacche sull'accesso alle informazioni ambientali

Sommario

Oggetto dell'articolo sono le soluzioni penali relative alla responsabilità per reati, contravvenzioni e illeciti amministrativi nel diritto polacco, ceco e slovacco, che possono essere applicate in caso di violazione delle disposizioni sull'accesso all'informazione ambientale. Lo scopo dell'articolo è quindi innanzitutto quello di condurre uno studio comparativo della forma del diritto all'informazione ambientale in ciascuno di questi tre sistemi giuridici. L'autore cerca poi di rispondere alle domande sulle origini, l'evoluzione e il funzionamento delle specifiche soluzioni penali previste in caso di comportamenti che offendono il suddetto diritto soggettivo di partecipazione del pubblico alla tutela dell'ambiente come uno dei tre pilastri della Convenzione di Aarhus.

Parole chiave: informazione ambientale, diritto all'informazione, fornitura di informazioni, reato, illecito, illecito amministrativo