

*Dr hab. Włodzimierz Wróbel, prof. UJ**

Odpowiedzialność karna za kłamstwo urzędnicze

Prawda i kłamstwo uwikłane w historyczne konteksty to jeden z głównych nurtów naukowej i publicznej aktywności Jubilata. Na tym polu badawczym jest najwyższej klasy znawcą i mistrzem. A mistrzem dlatego, ponieważ wiedzę naukową zawsze łączy z głębokim namysłem aksjologicznym i współczesnymi kontekstami. Stąd poniższe rozważania chciałem poświęcić szczególnie typowi kłamców i kłamstwa, które uznaję jako szczególnie groźne w epoce rewolucji technologicznej.

331

Kłamstwo powszechnie rozpoznawalne jest jako czyn moralnie naganny – jest przecież jednym z siedmiu grzechów głównych. W wymiarze indywidualnym kłamstwo stanowi istotną szkodę na honorze – nie bez powodu nazwanie kogoś kłamcą stanowi poważne naruszenie dobrego imienia. Kłamstwo ma też wymiar społeczny. Prowadzi do podważenia relacji zaufania i stanowi zagrożenie dla korzystania z praw i wolności. Powoduje, że irracjonalne staje się planowanie określonych przedsięwzięć, zaś motywów tych przedsięwzięć rozmiągają się z rzeczywistością. Kłamstwo w sferze publicznej generuje ogromne koszty finansowe i społeczne.

Destrukcyjny efekt kłamstwa w życiu społecznym i indywidualnym jest powszechnym doświadczeniem historycznym. Abstrahując od potępienia moralnego, kłamstwo jest elementem wielu czynów uznawanych za karygodne i przestępne. Świadome wywołanie błędnego przeświadczenia do co do rzeczywistości jest podstawą odpowiedzialności karnej za oszustwo. Mówienie nieprawdy w trakcie określonych postępowań prowadzonych na podstawie ustawy może skutkować odpowiedzialnością karną za składanie fałszywych zeznań, oświadczeń

* Uniwersytet Jagielloński, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Karnego.

lub zawiadomień. W znacznym zakresie odpowiedzialność karna za pomówienie dotyczy rozpowszechniania nieprawdziwych informacji godzących w dobre imię innych osób. W istocie cały kodeksowy rozdział przestępstw przeciwko wiarygodności dokumentów opisuje różne warianty czynów atakujących prawdę. Dotyczy to także niektórych przestępstw przeciwko obrotowi pieniędzmi i papierami wartościowymi. *Per se* penalizacją kłamstwa jest typ czynu zabronionego z art. 55 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu¹ dotyczący zaprzeczania publicznie i wbrew faktom zbrodniom, o których mowa w art. 1 pkt 1 powyższej ustawy (chodzi o zbrodnie nazistowskie, komunistyczne, zbrodnię ludobójstwa i zbrodnie przeciwko ludzkości, a także zbrodnie wojenne).

Analiza istniejących typów czynów zabronionych prowadzi do wniosku, że karalność kłamstwa warunkowana jest spowodowaniem przez to kłamstwo określonych negatywnych konsekwencji w chronionych prawnie interesach lub dobrach. Nie chodzi więc o karanie za samo mówienie nieprawdy, jako czyn moralnie naganny, ale za takie mówienie nieprawdy, które w efekcie prowadzi do istotnych negatywnych skutków w sferze dóbr indywidualnych i społecznych. W tym sensie karygodność posługiwania się kłamstwem jest zmienną społeczną i technologiczną, zależną od zdolności wpływania przez nieprawdziwą informację na relacje społeczne i zachowania innych osób. W określonych warunkach istnieje większa lub mniejsza możliwość weryfikacji otrzymywanych informacji. Historycznie zmienny jest także udział grup społecznych i całych społeczeństw w obiegu informacji.

Od schyłku ubiegłego stulecia dominuje przekonanie, że informacja jest krwioobiegiem współczesnych społeczeństw. Prawo do dysponowania informacją i jej dostarczania gwarantuje władzę polityczną oraz ekonomiczne przywileje. W dużej mierze jest to efekt rewolucji technologicznej. Zarówno jako jednostki, jak i całe społeczeństwa dużą część aktywności realizujemy w przestrzeni wymiany informacji. Nie chodzi przy tym tylko o środowisko Internetu, które *par excellence* jest środowiskiem informatycznym, ale także o charakter wykonywanej pracy, która coraz częściej polega na przetwarzaniu informacji i jej przekazywaniu, czy też o ilość odbieranych komunikatów (choćby miały charakter reklam) oraz powszechnie dostępnych środków komunikacji na odległość. Jeszcze nigdy w historii tak wiele osób z tak odległych miejsc nie pozostawało ze sobą w tak bezpośrednim kontakcie i wymianie informacji.

¹ Dz.U. z 2019 r. poz. 1882.

Rewolucja technologiczna doprowadziła przy tym do demokratyzacji udziału w tej wymianie. Dzisiaj każdy praktycznie może być dziennikarzem, reporterem czy twórcą filmów dostępnych dla nieograniczonej liczby odbiorców. Wykorzystywane środki komunikacji osobistej powodują, że możemy stać się adresatami i odbiorcami informacji przekazywanych przez równie nieograniczoną liczbę nadawców.

Zmiana funkcjonowania społecznego w sposób zasadniczy wpłynęła na podejmowane przez nas decyzje, sposób życia, świat emocjonalny i wyobraźnię. Szczególnie ta ostatnia sfera życia psychicznego „wypełniana” jest nieustannie tworzonymi w sieci komunikacyjnej obrazami. Przeniesieni do rzeczywistości cyfrowej nie posiadamy jednak odpowiednio rozwiniętych mechanizmów dostosowawczych, pozwalających na intuicyjne poruszanie się w przestrzeni ciągle nowych komunikatów. Nie działają w tym świecie zwykłe sposoby pozwalające odróżnić rzeczywistość od fikcji, gdyż samo środowisko cyfrowe znacznie odbiega od tradycyjnej przestrzeni „analogowej” funkcjonowania człowieka².

Od początku lat 90. XX wieku narastała świadomość, że rewolucja technologiczna zmieniła obraz funkcjonowania społeczeństwa. Pojawił się w związku z tym szereg inicjatyw, także na szczeblu międzynarodowym, których celem była walka z cyberprzestępczością (inaczej określaną jako „przestępczość komputerowa”). Charakterystyczną cechą tej fazy inicjatyw było skoncentrowanie się na bezprawnym wpływie na przetwarzanie informacji oraz jej uzyskiwaniu. Rozwijała się również prawnokarna ochrona programów komputerowych. Efektem tych zmian było pojawienie się w Kodeksie karnym całej grupy przestępstw „komputerowych”, czy dotyczących „sieci komputerowych”. Ich główną cechą był jednak wymiar techniczny. Innymi słowy, cyberprzestrzeń jako przedmiot ochrony była postrzegana w kategoriach technologicznych i funkcjonalnych, stąd koncentracja na ochronie samych danych oraz technicznych formach ich bezpiecznego przetwarzania i przechowywania. Cyberprzestrzeń stała się więc przedmiotem zainteresowania karnistów ze względu na jej charakter strukturalny, a nie z uwagi na to, co w niej się działo. Eksplozja mediów społecznościowych oraz wspomniane już powszechne użytkowanie urządzeń mobilnych (przede wszystkim smartfonów) przyniosły zmianę optyki.

² Doskonałym przykładem owej nieadekwatności jest spór o znaczenie terminu „miejsce publiczne” użytego w jednym z przepisów Kodeksu wykroczeń i możliwość odniesienia tego terminu także do Internetu (zob. postanowienie SN z dnia 17 kwietnia 2018 r., IV KK 296/17, Lex nr 2481975; J. Kulesza, *Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 17 kwietnia 2018 r., sygn. IV KK 296/17*, „Prokuratura i Prawo” 2019, nr 3, s. 117).

Przeniesienie ogromnej części aktywności dużych grup społecznych do cybersieci spowodowało radykalną zmianę środowiska życia członków tych grup. W sposób pośredni zmodyfikowało to także sposób funkcjonowania osób nieuczestniczących w wymianie cyfrowej, ponieważ specyficzne relacje występujące w sieci, a także sposób tworzenia i przetwarzania informacji kształtują dziś przepływ i treść informacji przekazywanej w sposób tradycyjny³. Wydaje się przy tym, że termin „środowisko” należy używać nie w znaczeniu metaforycznym, ale dokładnie takim samym jak wówczas, gdy mówi się o środowisku naturalnym. Jest to bowiem środowisko oddziałujące bezpośrednio na stan psychofizyczny człowieka i jego funkcjonowanie społeczne. W tym sensie środowisko to powinno być oceniane w perspektywie ewentualnych zagrożeń zarówno dla osób w nim aktualnie funkcjonujących, jak i jego wpływu na kształt relacji społecznych w przyszłości. Tak jak w przypadku środowiska naturalnego jego zanieczyszczenie lub zmiany mogą prowadzić do bardzo negatywnych konsekwencji.

Nieustanna ekspozycja na informacje oraz przeniesienie istotnych relacji społecznych w przestrzeń sieciową spowodowały, że doszło do zwielokrotnienia destrukcyjnego efektu kłamstwa i innych szkodliwych informacji, z mową nienawiści i *deepfake* na czele. Manipulacja informacją, pomawianie, znieważanie – to zjawiska towarzyszące społeczeństwom od wieków. I od wieków też te metody manipulacji wykorzystywała zarówno władza w propagandzie, jak i ośrodki kontestujące władzę. Nigdy jednak nie dochodziło do tego w takiej skali i z wykorzystaniem tak zaawansowanych technologicznie metod.

Kłamstwo niszczy relacje, w jakich funkcjonuje człowiek. Generuje koszty. Czy można jednak instrumentami prawnymi w sposób skuteczny bronić się przed kłamstwem? Cała bogata już debata dotycząca penalizacji mowy nienawiści oraz *fake news* w Internecie wskazuje na to, że w ramach systemu liberalnego państwa prawa problem ten wydaje się nierozwiązywalny⁴. Penalizacji rozpowszechniania „nieprawdy” sprzeciwia się konstytucyjna ochrona wolności słowa, a także istotna obawa, że wszelkie instytucjonalne metody sankcjonowania lub zapobiegania rozpowszechnianiu nieprawdy prowadzą do przywrócenia w tej lub innej

³ Informacje gazetowe czy telewizyjne w dużej mierze są tylko prostą przeróbką informacji pozyskiwanych i tworzonych w sieci cyfrowej. Najlepszym przykładem jest sposób komunikowania się z opinią publiczną obecnego prezydenta USA, którego tweety wyparły (lub co najmniej konkurują z nimi) tradycyjne konferencje prasowe rzecznika Białego Domu.

⁴ E. Hoven, *Zur Strafbarkeit von Fake News – de lege lata und de lege ferenda*, „Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft” 2017, Heft 3, s. 718 i n.

postaci cenzury lub ewentualnie tworzą dla podmiotów sprawujących władzę środek do walki z opozycją⁵. Argumenty te oparte są na przekonaniu, że samo pojęcie kłamstwa czy nieprawdy, podobnie jak mowy nienawiści, ma bardzo niejasne granice. Wciąż przecież w debacie publicznej dochodzi do sporów o fakty, a oddzielanie opinii od wypowiedzi stwierdzającej określone fakty też jest bardzo trudne. Na to wszystko nakłada się fundamentalne zagadnienie umyślności i nieumyślności. Rozpowszechniający określone informacje może działać w przekonaniu, że są one prawdziwe. Czy sama niepewność co do prawdziwości określonych informacji jest wystarczająca, by nazwać osobę to czyniącą kłamcą? Dotyczy to zwłaszcza osób jedynie linkujących określone informacje czy przesyłających je dalej.

Skala trudności, jakie mogą się łączyć z weryfikowaniem prawdziwości informacji zamieszczanych w Internecie, nie tylko grozi arbitralnością wydawanych w tym zakresie rozstrzygnięć przez uprawnione podmioty, ale i nadużyciami w tym zakresie. Nie jest to jednak problem zupełnie nieznanym prawu karnemu. Odpowiedzialność karna za wspomniane na wstępie typy czynów zabronionych warunkowana jest przeprowadzeniem testu prawdy – fałszu. W ramach procesu karnego wypracowano w tym zakresie określone metody dowodowe, również doktryna prawa karnego materialnego poświęciła wiele wysiłku na opracowanie kryteriów pozwalających odróżnić wypowiedzi poddające się temu testowi. Mimo więc uwikłania pojęcia prawdy i fałszu w szereg niekiedy nierozwiązywalnych sprzeczności natury poznawczej wymiar sprawiedliwości nie jest w tym zakresie zupełnie bezradny. Nie wszystkie wypowiedzi o faktach mają charakter relatywny – w przeciwnym razie tradycyjny typ czynu zabronionego przewidującego odpowiedzialność karną za fałszywe zeznanie czy poświadczanie nieprawdy miałby w istocie charakter pusty. Tak jednak nie jest.

Nie istnieje więc obiektywna, „techniczna” przeszkoda do wprowadzenia prawnej reglamentacji informacji udostępnianych w sieci. Do wyobrażenia jest także wprowadzenie odpowiedzialności karnej za udostępnianie w sieci informacji nieprawdziwych. Pojawia się wszakże problem, dość oczywisty, że nie każde zidentyfikowane kłamstwo niesie za sobą odpowiedni poziom karygodności, podobnie jak nie każde zanieczyszczenie środowiska wymaga reakcji prawnokarnej.

⁵ Nie bez powodu w Rosji władza bardzo chętnie odwołuje się do niemieckiej ustawy wprowadzającej administracyjnoprawne metody walki z *fake news*, by legitymizować mechanizmy kontroli treści w rosyjskim Internecie.

Nakłada się na to zasadnicze pytanie o treść konstytucyjnie chronionej wolności słowa i ekspresji. Czy owa ochrona obejmuje też świadome wypowiadanie i rozpowszechnianie informacji nieprawdziwych? Zagadnienie to jest sporne, a jego rozstrzygnięcie wymagałoby znacznie szerszego opracowania. W perspektywie jednak typów czynów zabronionych przewidujących już dzisiaj odpowiedzialność karną, nawet gdyby istotnie w zakres konstytucyjnej wolności słowa wchodziło także rozpowszechnianie nieprawdziwych informacji, wolność ta może być ograniczana z uwagi na inne istotne interesy. W szczególności wówczas, gdy owe nieprawdziwe informacje mogą zagrażać dobrom wspólnym i indywidualnym.

O ile więc trudno sobie wyobrazić wprowadzenie jakiegokolwiek formy cenzury prewencyjnej realizowanej przez państwo w sferze rozpowszechniania informacji, o tyle nie jest wykluczona publicznoprawna reakcja następcza w formie działań administracyjnych oraz związanych z odpowiedzialnością cywilną i represyjną⁶. Można sobie więc wyobrażać, że z uwagi na występujące aktualne zagrożenia dojdzie do pogłębionej refleksji nad możliwościami używania sankcji karnej jako mechanizmu mającego ograniczyć rozpowszechnianie określonych nieprawdziwych informacji.

336

Dotyczyć to może w szczególności wyodrębnionych kategorii podmiotów, które w pewnych okolicznościach (lub zawsze) zobowiązane są do prawdomówności, lub też określonych sytuacji, w których wszyscy znajdujący się w danych okolicznościach zobowiązani są mówić prawdę. Chodzi więc o przekazywanie informacji (dobrowolne lub obowiązkowe) w ramach mniej lub bardziej sformalizowanych sytuacji konwencjonalnych (tak jak ma to miejsce w procedurze sądowej). Jest oczywiste, że w przypadku, gdy ustalenie określonego zespołu faktów staje się podstawą wydania rozstrzygnięcia publicznoprawnego (takiego jak wyrok czy decyzja administracyjna), osoby dostarczające w tym postępowaniu informacji mogą być zobowiązane do przekazywania prawdy, zaś kłamstwo może prowadzić do odpowiedzialności represyjnej. Konflikty interesów, zwłaszcza w przypadku nałożenia obowiązku przekazania informacji,

⁶ Należy mieć na uwadze, że obecnie możliwość taka występuje w sprawach indywidualnych – z uwagi na niebezpieczeństwo naruszenia dóbr osobistych sąd może wydać orzeczenie zakazujące rozpowszechniania określonych treści. Ta swoista sądowa cenzura ma charakter co prawda następczy, ale zapobiega dalszemu rozpowszechnianiu określonych treści naruszających dobra skonkretyzowanych osób czy zagrażających tym dobrom. Pojawia się w związku z tym pytanie, czy możliwe byłoby korzystanie z tego instrumentu także wówczas, gdy w grę wchodziłyby dobra o charakterze zbiorowym. Takie instytucje znane są prawu konsumenckiemu czy też na rynku papierów wartościowych.

mogą prowadzić do zawężenia zakresu tej odpowiedzialności (tak jak to jest w przypadku prawa do obrony czy obawy przed obciążeniem osób najbliższych).

Przestrzenia, w której można w sposób najbardziej rygorystyczny zagwarantować przestrzeganie zakazu rozpowszechniania nieprawdziwych informacji, jest funkcjonowanie organów władzy publicznej. Osoby reprezentujące tę władzę mogą stanowić wyodrębnioną kategorię podmiotów zobowiązanych do prawdomówności w sytuacjach związanych z wykonywaniem czynności służbowych. Ich pozycja jest szczególna, korzystają bowiem z domniemania zaufania publicznego. Oznacza to znacznie wyższą wiarygodność, a i związane z tym silniejsze oddziaływanie informacji przekazywanych przez funkcjonariuszy państwa, w porównaniu z innymi źródłami informacji. Owa wiarygodność jest zresztą warunkiem wykonywania organizacyjnej funkcji państwa, która nie jest możliwa bez komunikacji między obywatelami a strukturami władzy publicznej.

Powstaje w związku z tym zasadnicze pytanie, jaka jest ogólna podstawa prawna obowiązku przekazywania jedynie prawdziwych informacji przez osoby spełniające definicję funkcjonariusza publicznego z art. 115 § 13 k.k. Odpowiedź na to pytanie wydaje się dość oczywista 337 wówczas, gdy funkcjonariusz uczestniczy w określonym postępowaniu jako podmiot dostarczający określonych informacji, w szczególności dokumentów. Dokumenty te muszą odpowiadać prawdzie. Organy władzy publicznej uczestniczą także w wielu innych procedurach, które nie są tak sformalizowane jak postępowanie sądowe czy administracyjne. Mogą to być konsultacje społeczne, procedury legislacyjne na poziomie samorządowym, rządowym czy parlamentarnym, uzgodnienia międzyresortowe czy w ramach komisji wspólnych z partnerami społecznymi. Często w takich sytuacjach funkcjonariusze publiczni, reprezentując określone podmioty publiczne, są inicjatorami określonych działań lub uczestniczą w nich nie z pozycji władczej. Powstaje w związku z tym pytanie, czy także wówczas, gdy przekazywanie informacji nie stanowi realizacji obowiązku nałożonego na funkcjonariusza przez inny podmiot (np. sąd) w ramach określonej procedury, obowiązuje prawny zakaz dostarczania informacji nieprawdziwych.

Wydaje się to oczywiste – informacje przekazywane przez osoby reprezentujące szeroko rozumianą władzę publiczną mają obowiązek mówienia prawdy. Mogą pewnych informacji nie udostępniać (np. z uwagi na obowiązujące uregulowania dotyczące różnego typu tajemnic), mogą pewnych procedur nie inicjować – wówczas jednak, gdy funkcjonariusz publiczny występuje na forum publicznym jako osoba urzędowa,

realizując swoje funkcje, zobligowany jest przedstawiać wyłącznie informacje prawdziwe. Innymi słowy, obowiązuje go zakaz dostarczania informacji nieprawdziwych. Gdyby zaś do takiego działania doszło, stanowiłoby to naruszenie prawa. Działanie władz publicznych nie może być oparte na kłamstwie, a obywatele nie mogą być oszukiwani przez władze publiczną, ponieważ podważa to samą istotę zasady zaufania obywateli do państwa wynikającą z art. 2 Konstytucji RP. Stanowiłoby to także istotne naruszenie godności osób wchodzących w skład danej wspólnoty politycznej. Większość regulacji prawnych dotyczących funkcjonariuszy publicznych zawiera obowiązek rzetelnego wykonywania zadań (por. np. art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych⁷). Jeżeli wykonywanie określonego zadania jest związane z przekazaniem lub udzieleniem informacji, wykluczona jest jakakolwiek rzetelność, jeżeli informacja ta jest niezgodna z prawdą.

338

Należy podkreślić, że funkcjonariusz publiczny, występując w związku z wykonywaniem czynności urzędowych, nie korzysta z konstytucyjnej ochrony wolności słowa, bez względu na forum, na którym występuje. Oznacza to, że owa wolność nie może być usprawiedliwieniem dla rozpowszechniania nieprawdziwych informacji, ani też nie może zwalniać od odpowiedzialności za naruszanie zakazu takiego działania. Konstytucja RP zna wyjątki od tej reguły – w szczególności takim wyjątkiem jest art. 105 Konstytucji RP, ustanawiający immunitet parlamentarny dla posłów i senatorów, który niewątpliwie obejmuje także wystąpienia na forum publicznym. Specyficzną sytuacją jest również rozpowszechnianie określonych informacji w ramach działalności partii politycznych, w szczególności kampanii wyborczych. Jest to emanacja konstytucyjnych praw obywateli, którzy mają konstytucyjne prawo zrzeszania się w partie polityczne (art. 11 Konstytucji RP). W sytuacji, gdy dochodzi do przekazu informacji na forum zebrania partyjnego (np. konwencji wyborczej), niejednokrotnie politycy występują wówczas w podwójnej roli – działaczy partyjnych oraz funkcjonariuszy publicznych. Przyjęcie na siebie statusu funkcjonariusza publicznego pociąga jednak za sobą te konsekwencje, że w działalności publicznej – a taką niewątpliwie jest działalność w ramach partii politycznej czy obligatoryjnych samorządach zawodowych – akceptuje się ograniczenia w zakresie korzystania z praw i wolności, przysługujących wszystkim obywatelom. Osoba będąca funkcjonariuszem publicznym nie może się więc powoływać na immanentną dla wolności działania partii politycznych swobodę wypowiedzi jako ograniczenie nakazu przedstawiania wyłącznie prawdziwych informacji na forum publicznym.

⁷ Dz.U. z 2018 r. poz. 1915 ze zm.

Samo naruszenie nakazu prawdomówności przez funkcjonariusza publicznego nie rodzi jeszcze odpowiedzialności karnej z art. 231 § 1 k.k. Musi się ono łączyć z przynajmniej potencjalną szkodą dla dóbr indywidualnych lub zbiorowych. Decydować będzie o tym kontekst rozpowszechnianej nieprawdziwej informacji i ewentualnie jej wpływ na działanie innych osób czy podmiotów⁸. Innymi słowy, w sytuacji naruszeń przez funkcjonariusza publicznego obowiązujących go standardów postępowania zawsze ujawnia się problem, czy stopień naganności tego naruszenia sięga granicy karygodności i czy uzasadnione jest w tym przypadku sięgnięcie po instrumenty prawa karnego. Ocena ta ma charakter sytuacyjny i musi być dokonana w odniesieniu do okoliczności konkretnej sprawy.

Można wszakże wskazać kilka przypadków, w których informacje przekazywane przez funkcjonariuszy publicznych mają szczególne znaczenie dla interesu publicznego lub indywidualnego. Takim przypadkiem jest proces legislacyjny oraz wykonywanie przez parlament kompetencji kontrolnych wobec administracji rządowej, co ma swoje umocowanie w art. 95 ust. 2 oraz art. 115 Konstytucji RP, a także przekazywanie informacji w związku z realizacją konstytucyjnego prawa obywateli do uzyskania informacji (art. 54 ust. 1 w zw. z art. 61 Konstytucji RP) oraz wolność prasy, która uzyskuje szereg gwarancji przez nałożenie na podmioty publiczne wielu obowiązków wynikających z Prawa prasowego.

339

Jeżeli chodzi o kontrolną funkcję parlamentu, to przekazywanie nieprawdziwych informacji parlamentowi – także w odpowiedzi na indywidualne interpelacje – stanowi poważne naruszenie prawa i w sposób oczywisty naraża na szkodę interes publiczny. Czyni bowiem pozorną jedną z gwarancji respektowania zasady trójpodziału władzy. Należy przy tym mieć na uwadze, że wskazanego w art. 231 § 1 k.k. „interesu publicznego” nie można utożsamiać wyłącznie z interesami majątkowymi Skarbu Państwa⁹. Podstawowym interesem publicznym jest możliwość wykonywania przez organy konstytucyjne państwa swoich konstytucyjnych kompetencji, co jest wykluczone w przypadku przekazywania przez funkcjonariuszy publicznych nieprawdziwych informacji parlamentarzystom. Z kolei art. 231 § 3 k.k. przewiduje odpowiedzialność karną także za nieumyślną realizację znamion przestępstwa urzędniczego, o ile w ten sposób spowodowano istotną szkodę. Ustawa nie traktuje

⁸ Np. zaprezentowanie na konferencji prasowej nieprawdziwych informacji dotyczących stanu budżetu może skutkować określonymi decyzjami w sferze majątkowej przez inwestorów czy osoby fizyczne.

⁹ Por. J. Potulski, [w:] L. Gardocki (red.), *System prawa karnego. Tom 8. Przestępstwa przeciwko państwu i dobrom zbiorowym*, Warszawa 2013, s. 601.

również tego terminu w kategoriach majątkowych. Szkodą jest naruszenie (a nie samo tylko zagrożenie) interesu publicznego czy prywatnego. Szkodą może być nieprawidłowe działanie organu władzy publicznej, podejmowanie określonych decyzji na podstawie błędnych informacji, szkodą będzie brak reakcji na nieprawidłowości, które powinna ujawnić parlamentarna kontrola z uwagi na przedstawienie przez kontrolowany podmiot nieprawdziwych informacji. Odpowiedzialność w tym zakresie obejmuje nie tylko osobę bezpośrednio występującą w parlamencie, lecz także – a może przede wszystkim – funkcjonariuszy publicznych przygotowujących określoną informację w celu jej przekazania parlamentowi.

Podobnie należy ocenić przekazywanie nieprawdziwych informacji przez funkcjonariuszy publicznych w czasie postępowania legislacyjnego – czy to na etapie tworzenia projektów ustaw lub aktów rządowych, czy to na etapie podejmowania decyzji legislacyjnych. W szczególności przedstawiciele rządu, występującego w Sejmie jako inicjator postępowania legislacyjnego lub wypowiadający się w przedmiocie inicjatyw ustawowych innych podmiotów, nie są zwykłymi uczestnikami debaty parlamentarnej. Ich zadaniem jest m.in. dostarczanie rzetelnej wiedzy dotyczącej zagadnień będących przedmiotem regulacji. Na podstawie tych informacji parlament podejmuje rozstrzygnięcia niosące za sobą konsekwencje dla całego społeczeństwa, a także poważne skutki finansowe. Jeżeli informacje te są nieprawdziwe, to wprowadzają w błąd parlament. To jedno z najpoważniejszych naruszeń prawa, jakiego może dopuścić się funkcjonariusz publiczny w postępowaniu legislacyjnym.

Należy mieć przy tym na uwadze, że przedmiotem debaty politycznej w parlamencie jest także treść procedowanych regulacji. Wypowiedzi na ten temat mają w istocie charakter opinii – dotyczą bowiem interpretacji prawa oraz tego, jaki będzie realny kształt norm prawnych interpretowanych z procedowanych przepisów. Może pojawić się wątpliwość, czy spory o tezy interpretacyjne można rozstrzygać przy pomocy kryterium prawdy i fałszu. Na gruncie art. 212 k.k. dominuje przekonanie, że nie jest to możliwe. W odniesieniu do funkcjonariuszy publicznych występujących w procedurze legislacyjnej wymaga się rzetelności nie tylko w zakresie informacji, lecz także prezentowanych ocen czy interpretacji. Naruszeniem takiej rzetelności będzie np. twierdzenie urzędnika np. Ministerstwa Sprawiedliwości o tym, że w projekcie ustawy nie ma określonego zakazu w sytuacji, gdy przy stosowaniu powszechnych metod interpretacji tekstu zakaz taki z przedłożonego tekstu wynika. Przekazywanie tego typu opinii prawnych w sytuacji, gdy ma się świadomość ich nierzetelności, rażąco narusza obowiązki nałożone na funkcjonariuszy publicznych w postępowaniu legislacyjnym.

Inna sytuacja, w której udzielanie lub przekazywanie nieprawdziwych informacji przez funkcjonariuszy publicznych w sposób bezpośredni może zagrażać konstytucyjnym prawom i wolnościom lub je naruszać, to działanie w ramach ustawy o informacji publicznej lub Prawa prasowego. Nie chodzi przy tym wyłącznie o sytuację, gdy udzielenie informacji staje się konkretnym obowiązkiem funkcjonariusza w związku ze złożeniem stosownego wniosku, ale także wówczas, gdy osoba reprezentująca organ władzy publicznej korzysta z prasy i innych środków społecznego przekazu w celu komunikowania się z obywatelami z własnej inicjatywy. Przekazywanie za pomocą konferencji prasowych czy komunikatów przesyłanych do mediów nieprawdziwych informacji jest nadużywaniem instytucji realizujących konstytucyjne prawa i wolności obywatelskie. Instytucje te bowiem nie są tylko strukturą umożliwiającą korzystanie z wolności określonych w art. 14 oraz 54 i 61 Konstytucji RP, ale stanowią jeden z instrumentów społecznych mających na celu ochronę przestrzeni informacyjnej przed informacjami nieprawdziwymi. Także więc w tym wypadku można mówić o znacznej społecznej szkodliwości kłamstw urzędniczych.

W przypadku komunikatów przekazywanych przez funkcjonariuszy publicznych reprezentujących władzę publiczną obywatelom należy odróżnić zawarte w tych komunikatach twierdzenia nieprawdziwe od składanych deklaracji i prognoz co do przyszłości. Oświadczenia tego typu również mogą być fałszywe i składane w złej wierze – dotyczy to różnego rodzaju obietnic i deklaracji co do własnego postępowania w przyszłości (lub zachowania innych podmiotów, na które wpływ ma składający deklarację). Nie są to oświadczenia co do faktów, ale intencji i zamierzeń składającego deklarację. Także w tym znaczeniu mogą być oszustwem. Kryterium prawdy lub fałszu poddają się takie oświadczenia jedynie wówczas, gdy nie odpowiadają faktycznym zamiarom deklarującego (np. minister oświadcza, że nie zamierza podwyższyć podatków, w sytuacji gdy jednocześnie przygotowuje projekt prawa zmierzającego do takiego właśnie podwyższenia podatków). Jeżeli owe deklaracje co do przyszłości miały wchodzić w zakres zakazanego rozpowszechniania nieprawdziwych informacji, to jedynie w tym aspekcie, w jakim oceniane są one w odniesieniu do faktycznych intencji i zamiarów. Nie chodzi więc o brak realizacji owych deklaracji w przyszłości, chodzi o prawdziwość danego oświadczenia w momencie jego składania.

Na marginesie powyższych rozważań należy przypomnieć, że do realizacji znamion czynu zabronionego art. 231 § 1 k.k. może dojść nie tylko wówczas, gdy funkcjonariusz publiczny sam przekazuje publicznie nieprawdziwe informacje, ale także wówczas, gdy posługuje się w tym

celu osobami trzecimi – np. dziennikarzami, wykorzystywanymi trollami internetowymi czy fałszywymi kontami na TT. Działania innych osób stanowią wówczas tylko element przebiegu przyczynowego, który prowadzi do skutku w postaci rozpowszechnienia danej nieprawdziwej informacji. W sensie przyczynowym sprawcą tego rozpowszechnienia pozostaje funkcjonariusz publiczny. Osoby z nim współdziałające mogą wówczas odpowiadać w granicach wyznaczonych przez art. 21 § 2 k.k.

Pojawienie się przestrzeni cyfrowej z jej specyficznym sposobem docierania do poszczególnych osób i ograniczonymi możliwościami weryfikacji rzetelności i prawdziwości pojawiających się informacji znacznie zwiększyło szkodliwość działań polegających na rozpowszechnianiu kłamstwa. Tym poważniejsza jest szkodliwość działań polegających na rozpowszechnianiu nieprawdy przez podmioty, którym instytucjonalnie przysługuje przymiot zaufania publicznego oraz publiczny autorytet, co w szczególności dotyczy państwa. Domniemanie prawdomówności funkcjonariuszy publicznych jest fundamentalnym założeniem normalnego funkcjonowania państwa jako organizacji życia społecznego. Odrzucenie tego założenia w istocie prowadziłoby do dezintegracji całej wspólnoty. Tym groźniejsze są indywidualne przypadki, w których dochodzi do podważenia wspomnianego domniemania w związku z zachowaniami poszczególnych urzędników państwowych. Jeżeli państwo kłamie, to nie można mieć jakiegokolwiek zaufania do działań tego państwa i stanowionego przez to państwo prawa. Dlatego kłamstwa urzędnicze są jednymi z poważniejszych przestępstw, choć dotychczas nie były postrzegane w ten sposób, o czym świadczy faktyczny brak reakcji prokuratury i sądów na przypadki rozpowszechniania nieprawdy przez funkcjonariuszy publicznych.

Dążenie do zachowania tradycji interpretacyjnej, motywowane skądinąd także względami gwarancyjnymi i obowiązkiem przewidywalności działań organów państwa, powoduje, że niekiedy nowe zjawiska wymagają dokonania zmiany ustawy, choć możliwe byłoby podjęcie wysiłków w celu przeprowadzenia wykładni adaptacyjnej. Kłamstwo urzędnicze, jako sposób realizacji znamion przestępstwa urzędniczego z art. 231 § 1 k.k., już dziś powinno być traktowane jako przestępstwo, które nie jest warunkowane żadnym szczególnym pouczeniem o obowiązku mówienia prawdy (tak jak ma to miejsce w przypadku przestępstwa fałszywych zeznań – fałszywych oświadczeń z art. 233 k.k.). Zmiany w postrzeganiu społecznej szkodliwości czynu polegającego na rozpowszechnianiu nieprawdy przez funkcjonariusza publicznego mogą mieć wszakże odzwierciedlenie w ewentualnej modyfikacji przepisów Kodeksu karnego, mającego postać tzw. nowelizacji interpretacyjnej, niemającej w istocie

charakteru zmiany normatywnej. Przepis mógłby uzyskać brzmienie: „Karze określonej w art. 231 k.k. podlega w szczególności ten funkcjonariusz publiczny, który w związku z wykonywaniem czynności służbowych przez udzielanie lub przekazywanie nieprawdziwych informacji działa na szkodę interesu publicznego lub prywatnego”.

Literatura

Hoven E., *Zur Strafbarkeit von Fake News – de lege lata und de lege ferenda*, „Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft” 2017, nr 3.

Kulesza J., *Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 17 kwietnia 2018 r., IV KK 296/17*, „Prokuratura i Prawo” 2019, nr 3.

Potulski J., [w:] L. Gardocki (red.), *System prawa karnego. Tom 8. Przepisy przeciwko państwu i dobrom zbiorowym*, Warszawa 2013.

Orzecznictwo

Postanowienie SN z dnia 17 kwietnia 2018 r., IV KK 296/17, Lex nr 2481975.

343

Akty prawne

Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. z 2018 r. poz. 1915 ze zm.).

Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz.U. z 2019 r. poz. 1882).