

# Przegląd Prawno-Ekonomiczny

**REVIEW OF LAW, BUSINESS & ECONOMICS**

kwiecień-maj-czerwiec

**Nr 43**  
(2/2018)



WYDZIAŁ ZAMIEJSKOWY  
PRAWA I NAUK  
O SPOŁECZEŃSTWIE | **KUL**

#### WYDAWCA

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II | Wydział Zamiejscowy Prawa i Nauk o Społeczeństwie  
w Stalowej Woli

#### ADRES REDAKCJI

Redakcja „Przeglądu Prawno-Ekonomicznego” | 37-450 Stalowa Wola, ul. Ofiar Katynia 6a |  
e-mail: ppe@kul.pl

#### ZESPÓŁ REDAKCYJNY

dr Artur Lis – redaktor naczelny (editor-in-chief) | dr David W. Lutz (Holy Cross College w Notre Dame, USA) | dr Dariusz Żak – zastępcy redaktora naczelnego (associate editors) | dr hab. Grzegorz Wolak – sekretarz redakcji (administrative editor) | dr hab. Piotr T. Nowakowski – redaktor ds. międzynarodowych (international editor) | dr Filip Ciepły, dr Isaac Desta (Holy Cross College w Notre Dame, USA), dr Dorota Tokarska, dr Dominik Tyrawa, dr Timothy Wright (Holy Cross College w Notre Dame, USA) – redaktorzy tematyczni (subject editors) | dr Piotr Pomorski – redaktor statystyczny (statistical editor) | mgr Agnieszka Lis – redaktor językowy polskojęzyczny (Polish-language editor) | mgr Tomasz Deptuła (USA) – redaktor językowy anglojęzyczny (English-language editor) | prof. dr hab. Nikolaï Gołowaty (UKRAINA) – redaktor językowy rosyjskojęzyczny | dr Judyta Przyłuska-Schmitt – redaktor konsultant (consulting editor) | mgr Rafał Podlesny – redaktor techniczny (layout editor)

#### RADA NAUKOWA

ks. prof. dr hab. Antoni DĘBIŃSKI (Rektor KUL Lublin) | prof. dr hab. Thomas BURZYCKI (Holy Cross College w Notre Dame, USA) | prof. dr hab. Wiktor CZEPURKO (Ukraina) | dr hab. Leszek CWIKŁA (KUL Stalowa Wola) | prof. dr hab. Czesław DEPTUŁA (KUL Lublin) | dr hab. Marzena DYJAKOWSKA (KUL Lublin) | abp. prof. dr hab. Andrzej DZIĘGA (Szczecin) | dr hab. Krzysztof GRZEGORCZYK (Wyższa Szkoła Humanistyczno-Przyrodnicza w Sandomierzu) | nadkom. dr Dominik HRYSZKIEWICZ (Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie) | prof. dr hab. Aleks JULDASZEW (Interregional Academy of Personnel Management, Ukraina) | prof. dr hab. Marian KOZACZKA (KUL Stalowa Wola) | prof. dr hab. Andrzej KUCZUMOW (KUL Stalowa Wola) | prof. dr hab. Pantelis KYRMIZOGLU (Alexander TEI of Thessaloniki, Greece) | dr hab. Antoni MAGDOŃ (KUL Stalowa Wola) | ks. prof. dr hab. Henryk MISZTAŁ (KUL Lublin) | prof. dr hab. Wojciech NASIEROWSKI (University of New Brunswick) | prof. dr hab. Jurij PACZKOWSKI (Ukraina) | prof. dr hab. Pylyp PYLYPENKO (Ukraina) | prof. dr hab. Anton STASCH (European Academy of Technology & Management, Oedheim Niemcy) | prof. dr hab. Tomasz WIELICKI (California State University, Fresno) | ks. dr hab. Krzysztof WARCHAŁOWSKI (Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego)

#### RECENZENCI ZEWNĘTRZNI

dr hab. Leszek BIELECKI (Wyższa Szkoła Ekonomii, Prawa i Nauk Medycznych w Kielcach) | dr Walenty GOŁOWCZENKO (Interregional Academy of Personnel Management, Ukraina) | dr hab. Mirosław KARPIUK (Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie) | dr Barbara Lubas (Nadbużańska Szkoła Wyższa w Siemiatyczach) | prof. dr hab. Oleksander MEREŻKO (Ukraina) | dr Kiril MURAWIEW (Interregional Academy of Personnel Management, Ukraina) | dr Łukasz Jerzy PIKULA (Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach) | ks. dr hab. Tomasz RAKOCZY (Uniwersytet Zielonogórski) | dr hab. Krystyna ROSŁANOWSKA-PLICHCIŃSKA (Wyższa Szkoła Zarządzania i Ekologii w Warszawie) | dr hab. Piotr RYGUŁA (Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego) | dr hab. Romuald SZEREMIETIEW (Akademia Obrony Narodowej) | prof. dr hab. Jerzy Tomasz SZKUTNIK (Politechnika Częstochowska) | prof. dr hab. Dariusz SZPOPER (Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie) | dr hab. Andrzej SZYMAŃSKI (Uniwersytet Opolski) | dr Agnieszka OGRODNIK-KALITA (Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN w Krakowie)

#### DRUK I OPRAWA

VOLUMINA.PL DANIEL KRZANOWSKI | ul. Ks. Witolda 7-9, 71-063 Szczecin | tel. 91 812 09 08 | e-mail: druk@volumina.pl

ISSN 1898-2166 | Nakład 300 egz.

# Spis treści

## Artykuły

ANGELIKA CIŻYŃSKA *Zasadność istnienia Trybunału Stanu w systemie organów państwa Rzeczypospolitej Polskiej* | 9

JAKUB KOZŁOWSKI *Zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej jako strukturalna podstawa systemu prawa unijnego* | 29

ANNA GRZYWACZ *Problematyka wymogu oryginalności w prawie autorskim w świetle orzecznictwa w Europie - Polsce i Hiszpanii* | 41

GRZEGORZ TYLEC *Monitoring wizyjny jako ingerencja w sferę dóbr osobistych* | 56

PAWEŁ JUŚCIŃSKI, PRZEMYSŁAW PIOTR JUŚCIŃSKI *Ochrona wizerunku contra wolność prasy: publikowanie fotografii oskarżonego w świetle polskich regulacji i orzecznictwa ETPC* | 79

MAREK BIELECKI *Zakres wolności religijnej w domach pomocy społecznej. Uwagi na kanwie wyroków WSA w Lublinie z 11 grudnia 2012 r. (II SA/Lu 897/12) i WSA w Gliwicach z 12 kwietnia 2016 r. (IV SA/G1 757/15)* | 103

JAN KLUZA *Wniosek o ściganie przestępstwa w procesie karnym* | 121

KAROLINA PALKA *Penalizacja kłamstwa o Auschwitz na przykładzie systemów prawnych wybranych krajów* | 132

ADRIAN ROMKOWSKI *„Sprawstwo kierownicze” i „sprawstwo polecające” w perspektywie podstaw odpowiedzialności za wykroczenia* | 145

GRZEGORZ WOLAK *O pojęciu pracownika z art. 218 § 1a k.k.* | 159

ANDRZEJ PIECZYWOK *Podstawowe kategorie etyczno-prawne i organizacyjne w pracy zawodowej funkcjonariuszy służb bezpieczeństwa publicznego* | 183

MAGDALENA JASKULSKA *Odpowiedzialność materialna pracownika za szkodę wyrządzoną pracodawcy* | 201

JUDYTA PRZYŁUSKA-SCHMITT *Bitcoin – ujęcie w polskim prawie podatkowym* | 243

ARTUR LIS, SYLWESTER BORYS *Wpływ niemieckich rozwiązań ustrojowych na władzę ustawodawczą w Polsce (zarys zagadnienia)* | 253

KAROLINA PAŁKA, MAREK STOLORZ *Bankomaty i wpłatomaty obsługujące kryptowaluty – problemy prawne* | 285

PAWEŁ KOŁEK *Usługi medyczne - zwolnienie z podatku od towarów i usług* | 300

MARCIN MOLENDĄ, MARTA KRUHŁAYA *Personel jako najważniejszy element marketingu mix w przedsiębiorstwie turystycznym* | 321

ROBERT PARUZEL *Problem innowacji – ujęcie teoretyczne* | 334

ZBIGNIEW KLIMIUK *Metody i formy popierania polskiego eksportu w okresie międzywojennym. Pośrednie formy popierania eksportu (część III)* | 347

TOMASZ GUZIK *Ocena instytucji klauzuli arbitrażowej z perspektywy ekonomicznej analizy prawa* | 369

MAŁGORZATA SZRENIAWSKA *Urzędowe kontrole żywności* | 381

## Glosa

SŁAWOMIR ZWOLAK *Glosa do wyroku NSA z dnia 29 sierpnia 2017 r., I OSK 3017/15* | 391

## Sprawozdanie

ARTUR LIS *Jubileuszowa pielgrzymka do Rzymu na 100-lecie KUL* | 402

# Contents

## Articles

ANGELIKA CIŻYŃSKA *The legitimacy of the existence of the State Tribunal in the system of organs of the state of the Republic of Poland* | 9

JAKUB KOZŁOWSKI *Principle of the primacy of European Union law as a structural basis of the EU law system* | 29

ANNA GRZYWACZ *The requirement of originality in copyright law in light of the European - Polish and Spanish Judgments* | 41

GRZEGORZ TYLEC *Video monitoring as infringement of moral rights* | 56

PAWEŁ JUŚCIŃSKI, PRZEMYSŁAW PIOTR JUŚCIŃSKI *Protecion of the person's image contra freedom of the press: publishing photographs of the accused in light of Polish regulations and the ECHR case law* | 79

MAREK BIELECKI *The scope of religious freedom in residential homes. Comments on the basis of the sentences of Provincial Administrative Court in Lublin from the 11th of December 2012 (II SA/Lu 897/12) and Provincial Administrative Court in Gliwice from the 12th of April 2016 (IV SA/G1 757/15)* | 103

JAN KLUZA *Application for prosecuting offense in a criminal trial* | 121

KAROLINA PALKA *Penalization of the Auschwitz denial by the example of the legal system in selected countries* | 132

ADRIAN ROMKOWSKI *„Administering the perpetration” and „ordering the perpetration” in the perspective of basis of liability for contraventions* | 145

GRZEGORZ WOLAK *About the notion of employee under art.218 §1a Penal Code* | 159

ANDRZEJ PIECZYWOK *Basic ethical and legal categories in the professional work of officers of public security services* | 183

- MAGDALENA JASKULSKA *Material liability of the employee for the damage caused to the employer* | 201
- JUDYTA PRZYŁUSKA-SCHMITT *Bitcoin - an approach to Polish tax law* | 243
- ARTUR LIS, SYLWESTER BORYS *Influence of German political solutions on the legislative branch in Poland (outline of the issue)* | 253
- KAROLINA PALKA, MAREK STOLORZ *Legal problems of cryptocurrences ATMS* | 285
- PAWEŁ KOŁEK *Medical services - exemption from a tax on goods and services* | 300
- MARCIN MOLENDNA, MARTA KRUHLAYA *Personnel as an essential element of marketing mix in the tourism industry* | 321
- ROBERT PARUZEL *The problem of innovation - a theoretical approach* | 334
- ZBIGNIEW KLIMIUK *Indirect methods and forms of promoting Polish exports in the interwar period (part III)* | 347
- TOMASZ GUZIK *The Evaluation of Arbitration Clause from the perspective of Economic Analysis of Law* | 369
- MAŁGORZATA SZRENIAWSKA *Official food inspections* | 381

## Gloss

- SŁAWOMIR ZWOLAK *Gloss to the judgment of the Supreme Administrative Court of 6 July 2017 file ref. II OSK 2766/15* | 391

## Report

- ARTUR LIS *The Jubilee Pilgrimage to Rome on the 100th Foundation's Anniversary of John Paul II Catholic University of Lublin* | 402

Sławomir Zwolak

# Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 sierpnia 2017 r., I OSK 3017/15

Gloss to the judgment of the Supreme Administrative Court of 6 July 2017 file  
ref. II OSK 2766/15

## Teza

W zakresie art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. b i c ustawy o dostępie do informacji publicznej, mieści się informacja o działaniach (czynnościach) podjętych przez organ nadzoru budowlanego (jego funkcjonariuszy), w kwestii legalności określonych rozwiązań dotyczących instalacji wentylacyjnej, zastosowanych w oznaczonym budynku, rzutujących na bezpieczeństwo mieszkańców<sup>1</sup>.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 29 sierpnia 2017 r. (sygn. akt I OSK 3017/15) zapadł w następującym stanie faktycznym. Skarżący zwrócił się z wnioskiem do powiatowego inspektora nadzoru budowlanego (PINB) o udostępnienie informacji publicznej oraz o nadesłanie kserokopii podjętych decyzji w zakresie działań jakie podjął PINB w związku z wcześniejszym wyrokiem wojewódzkiego sądu administracyjnego nakładającym na organ obowiązek wyjaśnienia, czy rozwiązania dotyczące instalacji wentylacyjnej w m.in. budynku, w którym znajduje się mieszkanie będące własnością skarżącego, są zgodne z projektem budowlanym. W odpowiedzi organ poinformował go, iż żądana informacja nie stanowi informacji publicznej w rozumieniu art. 1 ustawy z dnia 6 września 2001

---

<sup>1</sup> Teza wyroku, zob. LEX nr 2353845.

r. o dostępie do informacji publicznej<sup>2</sup>. Wnioskodawca złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego skargę na beczynność PINB wnosząc o stwierdzenie, że beczynność miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa oraz wymierzenie organowi grzywny i zasądzenie kosztów postępowania. Organ wniósł o oddalenie skargi wyjaśniając, że żądane informacje jego zdaniem nie stanowią informacji publicznej i brak jest obowiązku wydania w tym przedmiocie decyzji administracyjnej. Organ wyjaśnił, że w związku z wyrokiem WSA w Warszawie z 7 maja 2004 r. (sygn. akt VII SA/Wa 2074/13)<sup>3</sup> prowadzone jest postępowanie administracyjne w sprawie stanu technicznego kominów zespołu budynków, ale skarżący nie jest stroną tego postępowania. Legitymację procesową w tym postępowaniu posiada wspólnota mieszkaniowa, którą reprezentuje zarząd. Podkreślił, że sprawa ta nie została jeszcze zakończona merytoryczną decyzją.

WSA w Warszawie oddalił skargę wyrokiem z 24 czerwca 2015 r., (sygn. akt II SAB/Wa 1127/14)<sup>4</sup>. Uznał, że informacja objęta wnioskiem skarżącego nie mieści się w pojęciu informacji publicznej, bowiem ta dotyczy w istocie informacji o czynnościach podjętych przez organ w aktualnie toczącym się postępowaniu administracyjnym. Ponadto skarżący domaga się informacji o stanie sprawy w sprawie indywidualnej, prywatnej, a nie w sprawie publicznej, w której nie jest stroną ani uczestnikiem, gdy tymczasem ustawa o dostępie do informacji publicznej nie jest instrumentem prawnym do dostępu do wszelkich informacji.

Odmienne tę kwestie ocenił Naczelny Sąd Administracyjny. Zdaniem NSA okoliczność, że wniosek o informację publiczną zostaje sformułowany na tle konkretnej sprawy indywidualnej, nie oznacza, że jest on wnioskiem w sprawie prywatnej. Jeżeli bowiem odnosi się do działania organów władzy publicznej, zaś jego realizacja jest warunkiem weryfikacji tego, czy organ tej władzy działa legalnie, to wniosek ten dotyczy sprawy publicznej działalności administracji publicznej. Może on przecież pozwolić na zweryfikowanie, czy doszło do nieprawidłowości w działaniu władzy publicznej. Jeśli miały one miejsce, to organ powinien podjąć działania, aby je naświetlić w celu wyeliminowania ich w przyszłości. W takiej sytuacji walor żądanej informacji wykracza poza zakres prywatnej sprawy, a więc nie dotyczy bowiem kwestii wyłącznie prywatnej. Jak wskazuje NSA, już z preambuły Konstytucji RP<sup>5</sup> wynika, że sprawność i rzetelność działania instytucji publicznych jest kluczowym celem publicznym.

<sup>2</sup> J. t. Dz. U. z 2016 r., poz. 1764 ze zm.; dalej jako u.d.i.p.

<sup>3</sup> Zob. LEX nr 1566557.

<sup>4</sup> Zob. LEX nr 1768487.

<sup>5</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 kwietnia 1997 r., (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).



W komentowanej sprawie wniosek o informację publiczną złożył skarżący w sprawie działań organu administracji publicznej względem budynku, w którym mieści się mieszkanie będące jego własnością. Intencją wnioskodawcy było zweryfikowanie, czy rozwiązania dotyczące instalacji wentylacyjnej w oznaczonych budynkach są zgodne z rozwiązaniami określonymi w zatwierdzonym projekcie budowlanym, co nakazał wcześniej WSA. Tym samym wnioskodawca chciał uzyskać informacje umożliwiające sprawdzenie, czy organ prawidłowo wykonał prawomocny wyrok sądu oraz czy podmiot wykonujący instalację wentylacyjną w oznaczonym budynku działał zgodnie z wiążącymi go normami.

Zdaniem NSA, wniosek o informację odnosił się do działań organu mających na celu wyegzekwowanie właściwego stanu technicznego kominów zespołu budynków. W przeciwnym razie niewłaściwy stan kominów mógłby stworzyć zagrożenie dla podstawowych dóbr chronionych prawnie, takich jak bezpieczeństwo, zdrowie i życie zamieszkujących te budynki mieszkańców. W rezultacie wniosek ten służy uniwersalnemu dobru powszechnemu, wykracza poza rzeczywistość istniejącą prywatną sprawę wnioskodawcy oraz może służyć poprawieniu funkcjonowania organu państwa jaki jest organ nadzoru budowlanego, gdyż jego przedmiotem jest żądanie informacji pozwalającej na konkretną weryfikację legalności działania organu w materii ważkiej społecznie. Służy zatem z jednej strony umocnieniu praworządności, a z drugiej zdiagnozowaniu zagrożeń dla mieszkańców, co sprzyja dobru publicznemu, a nie wyłącznie prywatnemu. Bez znaczenia jest zaś to, czy wnioskodawca jest jednym z tych mieszkańców. Stąd żadaną informację uznać należy za informację o sprawie publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p., nie zaś o sprawie prywatnej. Wniosek o nią organ powinien był zatem załatwić w trybie tej ustawy.

NSA podkreślił również, że udostępnieniu podlega informacja publiczna o zasadach funkcjonowania podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznej, w tym o stanie przyjmowanych spraw (art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. e u.d.i.p.), a to właśnie było przedmiotem wniosku skarżącego. Ponadto NSA zaznaczył, że udostępnieniu podlega informacja publiczna o danych publicznych, w tym stanowiska w sprawach publicznych zajęte przez organy władzy publicznej i przez funkcjonariuszy publicznych rozumieniu przepisów Kodeksu karnego, oraz treść innych wystąpień i ocen dokonywanych przez organy władzy publicznej. W tym zakresie mieści się informacja o działaniach podjętych przez organ nadzoru budowlanego (jego funkcjonariuszy), w kwestii legalności określonych rozwiązań dotyczących instalacji wentylacyjnej, zastosowanych w oznaczonym budynku, rzutującym na bezpieczeństwo mieszkańców. Informacji takiej organ wnioskodawcy nie udzielił. Wydane zaś w rezultacie takich działań, w przypadku

przeprowadzenia przez organ postępowania administracyjnego, decyzje administracyjne stanowią akty administracyjne będące dokumentami urzędowymi rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a i ust. 2 u.d.i.p. Zatem żądanie udostępnienia ich kserokopii zgodne z tymi przepisami jest żądaniem udostępnienia informacji publicznej, co również przesądza o zasadności trzeciego zarzutu skargi kasacyjnej.

Na potrzeby analizy niniejszego wyroku NSA, wypada zacząć, od kwestii podstawowych, które stanowić będą płaszczyznę odniesienia dla głosowanego orzeczenia. Przystępując omówienia wyroku NSA, należy podkreślić, że faktem niezaprzeczalnym w dzisiejszych czasach jest wzrost znaczenia istoty i wartości informacji, co jest motywowane rozwojem cywilizacyjnym, a także będące następstwem tego zjawiska zwiększanie się liczby regulacji prawnych dotyczących gromadzenia, przetwarzania i ochrony informacji w administracji publicznej<sup>6</sup>. Działanie administracji publicznej wiąże się z ciągłym gromadzeniem, tworzeniem, przetwarzaniem, przechowywaniem, a także niszczeniem informacji. Administracja publiczna to producent informacji oraz usług informacyjnych<sup>7</sup>. Administracja dysponuje ogromną ilością informacji, posiadając nawet w niektórych dziedzinach życia społecznego monopol na informacje. Dzięki temu możliwe jest wykorzystywanie informacji przez administrację celem oddziaływania na jej otoczenie oraz w celu realizacji zadań publicznych<sup>8</sup>.

Informacja to pojęcie złożone, które nie posiada jednej powszechnej definicji. Zdaniem P. Fajgielskiego, informacją w administracji publicznej jest wiedza odnosząca się do podmiotów, działań, faktów, czy stanów, która stanowi istotny czynnik umożliwiający działania organów administracji publicznej lub efekt tych działań<sup>9</sup>. Natomiast przez pojęcie informacji należy rozumieć, że jest ono przenoszalnym dobrem niematerialnym zmniejszającym niepewność<sup>10</sup>. Zasobami informacyjnymi w administracji jest: stały zasób informacji dotyczący obywatela nieruchomości, infrastruktury danego terenu, informacje które dostarczają strony postępowania administracyjnego (świadkowie) informacje

---

<sup>6</sup> P. Fajgielski, *Informacja w administracji publicznej. Prawne aspekty gromadzenia, udostępniania i ochrony*, Wrocław 2007, s. 23.

<sup>7</sup> K. Celarek, *Prawo informacyjne. Problem badawczy teorii prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 31.

<sup>8</sup> J. Supernat, *Informacyjne instrumenty działania administracji publicznej*, [w:] *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa. Międzynarodowa konferencja Naukowa, Cisna 2-4 czerwca 2002 r.* (red.), J. Łukaszewicz, Rzeszów 2002, s. 487.

<sup>9</sup> P. Fajgielski, *Informacja w administracji publicznej...*, s. 14-15.

<sup>10</sup> G. Szpor, *Pojęcie informacji a zakres ochrony danych*, [w:] *Ochrona danych osobowych z perspektywy dziesięciolecia*, (red.) P. Fajgielski, Lublin 2008, s. 17.

które gromadzi organ w celu wydania rozstrzygnięcia, informacje o podjętych już decyzjach, informacje dotyczące aktów normatywnych i polityki administracyjnej, informacje normatywne<sup>11</sup>.

W polskim systemie prawa prawo do informacji publicznej gwarantuje Konstytucja RP stanowiąc, że każdy obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. A organy władzy publicznej mają obowiązek udzielania obywatelom takich informacji. I nie chodzi przy tym wyłącznie o dostępność określonych informacji dla odbiorcy, lecz co do zasady o nakaz aktywnego działania ze strony podmiotu udzielającego informacji, polegającego na dostarczeniu osobie zainteresowanej na jej żądanie pewnego zakresu informacji związanej z działalnością publiczną<sup>12</sup>. Zdaniem B. Banaszaka, prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne jest publicznym prawem podmiotowym obywatela<sup>13</sup>. Podstawą informacyjnej relacji pomiędzy jednostką a państwem jest art. 61 Konstytucji RP, w której jednostka zainteresowana pozyskaniem informacji o działalności podmiotów uczestniczących w realizacji władztwa publicznego, ma zagwarantowany dostęp do informacji publicznej<sup>14</sup>. Jak już wyżej wspomniano obowiązek udzielenia informacji, dotyczy działalności instytucji publicznych, obejmując zarówno informacje odnoszące się do działań tych instytucji, jak i inne informacje o zachowaniach funkcjonariuszy publicznych. Przy tym, należy podkreślić, że w żądaniach o udostępnienie informacji do funkcjonowania instytucji publicznych, nie chodzi tylko o stosunki z innymi podmiotami, ale także informacje dotyczące istniejących w ramach danej instytucji procedur i wyznaczanych zadań oraz procesu ich realizacji. Szczegółowymi przepisami dotyczącymi kwestii dostępu do informacji publicznej reguluje ustawa, którą należy interpretować w zgodzie z Konstytucją RP.

Do udostępnienia informacji publicznej obowiązane są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne w szczególności: 1) organy władzy publicznej; 2) organy samorządów gospodarczych i zawodowych; 3) podmioty reprezentujące państwowe osoby prawne albo osoby prawne samorządu terytorialnego oraz podmioty reprezentujące inne państwowe jednostki organizacyjne

<sup>11</sup> I. Lipowicz, *Zagadnienia prawne obiegu informacji*, [w:] *Informacja i informatyka w administracji publicznej*, (red.) G. Szpor, Katowice 1993, s. 17.

<sup>12</sup> Wyrok TK z 20.03.2006 r., (K 17/05, OTK-A 2006, nr 3, poz. 30).

<sup>13</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 362.

<sup>14</sup> Zob. M. Jabłoński, K. Wygoda, *Konstytucyjne uprawnienia jednostki w sferze informacyjnej*, [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, (red.) L. Garlicki, A. Szymtt, Warszawa 2003, s. 127.

albo jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego; 4) podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym, oraz osoby prawne, w którym Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów. Tryb udzielania wskazanych wyżej informacji określają ustawy, przede wszystkim ustawa o dostępie do informacji publicznej. W świetle ustawy o dostępie do informacji publicznej, informacją publiczną stanowi każda informacja o sprawach publicznych. Informacją tą będzie zatem każda wiadomość wytworzona lub odnoszona do władz publicznych, a także wytworzona lub odnoszona do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej<sup>15</sup>. Dodać trzeba, że pojęciu informacji publicznej, należy rozumieć w sposób szeroki, w którym mieszczą się także dane odnoszące się do osób pełniących w organach władzy publicznej określone funkcje publiczne<sup>16</sup>. W świetle przepisów powyższej ustawy nie ulega wątpliwości, że organ nadzoru budowlanego jako organ władzy publicznej należy do kręgu podmiotów ustawowo obowiązanych do udostępnienia informacji publicznej, będącej w jego posiadaniu. A ponieważ w rozumieniu ustawy informacją publiczną stanowi każda informacja o sprawach publicznych, można na wstępie założyć, że w zasadzie całe *spectrum* zadań powierzonych organom nadzoru budowlanego i podejmowanych w ich ramach działań w formie aktów administracyjnych i czynności urzędowych mieści się w domenie publicznej.

Jak pokazuje praktyka, a w szczególności komentowane orzeczenie NSA, organy administracji publicznej często odmawiają ujawnienia informacji publicznej, żądanej przez wnioskodawcę. W orzecznictwie i doktrynie prawa wyczerpująco określono dotychczas, że informacją o sprawie publicznej jest problem lub kwestie, które mają znaczenie dla większej liczby osób, czy grup obywateli lub też są ważne z punktu widzenia poprawności funkcjonowania organów państwa. W ciągu ostatnich lat zaangażowanie Trybunału Konstytucyjnego w proces interpretacji norm konstytucyjnych<sup>17</sup>, a w szczególności orzecznictwo sądów administracyjnych<sup>18</sup>, powoli uświadamiał zobowiązanym, że odpowiednie zagwarantowanie dostępu do informacji publicznej jest warunkiem *sine qua*

<sup>15</sup> M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002, s. 28.

<sup>16</sup> Wyrok WSA w Szczecinie z 4.12.2013 r., (II SAB/Sz 106/13, LEX nr 1430616).

<sup>17</sup> Wyrok TK z 16.09.2002 r., (K 38/01, OTK-A 2002, nr 5, poz. 59); wyrok TK z 20.03.2006 r., (K 17/05, OTK-A 2006, nr 3, poz. 30); wyrok TK z 15.10.2009 r., (K 26/08, OTK-A 2009, nr 9, poz. 135).

<sup>18</sup> Zob. P. Sitniewski, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Wrocław 2011, s. 22-23; M. Sakowska-Bryła, *Orzecznictwo w sprawie udostępnienia i odmowy udostępnienia*

*non* współczesnego modelu funkcjonowania demokratycznego państwa prawa i stałego rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i informacyjnego<sup>19</sup>. Realizacja takiego modelu jest możliwa dopiero wtedy, kiedy takie wartości jak transparentność i jawność publiczna stają się fundamentem relacji ustrojowo-społecznych<sup>20</sup>.

Analizując niniejszy wyrok NSA, należy postawić pytanie, czy informacja o działaniach podjętych przez organ nadzoru budowlanego, w kwestii legalności określonych rozwiązań dotyczących instalacji wentylacyjnej, zastosowanej w oznaczonym budynku – stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy, czy nie? Zdaniem autora, dokonując kwalifikacji informacji publicznej w obrębie działań organu nadzoru budowlanego, trzeba szczególnie podkreślić obszar informacji, który dotyczy całokształtu czynności, materiałów i okoliczności, podjętych przez organ nadzoru budowlanego w celu wyjaśnienia zgodności zastosowanej instalacji wentylacyjnej z projektem budowlanym. Nie powinno budzić wątpliwości, że informacje te mają charakter publiczny i mogą być podane do wiadomości *ex officio* przez organ nadzoru budowlanego. Co ważne, działania organu nadzoru budowlanego przyjmują postać danych publicznych w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej, określających stanowiska w sprawach publicznych zajętych przez organy władzy publicznej i przez funkcjonariuszy publicznych w świetle przepisów Kodeksu karnego<sup>21</sup>, a także danych publicznych, odnoszących się do treści wystąpień i ocen dokonywanych przez organy władzy publicznej. Zatem należy stwierdzić, że informacja o działaniach podjętych przez organ nadzoru budowlanego, w kwestii legalności określonych rozwiązań dotyczących instalacji wentylacyjnej, zastosowanych w oznaczonym budynku, nie ma waloru czysto „prywatnego”, niezależnie bowiem od faktu, kto jest stroną postępowania administracyjnego w sprawie stanu technicznego kominów. Konstytucyjna ochrona prawa do prywatności nie obejmuje działalności publicznej osoby ani też sfery zachowań i działań, które ogólnie są pojmowane jako osobiste lub prywatne, jeżeli działania te lub zachowania wiążą się ściśle z działalnością publiczną. Dlatego w tym przypadku podstawowe znaczenie, ma fakt pełnienia przez pracownika służb nadzoru budowlanego funkcji publicznej oraz związku informacji, która ma zostać udostępniona, z pełnieniem

---

*informacji publicznej*, Warszawa 2010; M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2010.

<sup>19</sup> T. Górzyńska, *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej*. *Orzecznictwo Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 1999, s. 32.

<sup>20</sup> W. Taras, *Informowanie obywateli przez administrację*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1992, s. 26.

<sup>21</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. *Kodeks karny*, (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 2204.).

też funkcji<sup>22</sup>. Oznacza to, że informacja dotycząca instalacji wentylacyjnej w budynku, mogąca przejawiać się w ewentualnych opiniach i ekspertyzach, nabiera pewnego znaczenia publicznego, które mogą wpływać inspirująco na poczynania organu nadzoru budowlanego. Zaznaczyć przy tym należy, że prawo do informacji obejmuje pełną informację *post fatum*, o podjętym przez organ nadzoru budowlanego sposobie postępowania.

W demokratycznym społeczeństwie podstawowym prawem jest „wiedzieć i być informowanym o tym, co i dlaczego czynią władze publiczne”. Tworzenie bowiem różnych „kręgów wtajemniczenia” poprzez powołanie się na brak legitymacji procesowej w postępowaniu administracyjnym, jak również wskazanie, że wniosek nie mieści się w pojęciu informacji publicznej, bo dotyczy sprawy indywidualnej, należy uznać, że taka sytuacja leży w sprzeczności z pryncypiami każdego państwa demokratycznego, stwarzając sposobność manipulowania opinią publiczną i czyniąc z reglamentacji dostępu do informacji narzędzie sprawowania władzy. Zakres prawa do informacji zdeterminowany jest w znacznej mierze przez samą Konstytucję RP, która wyznacza granicę dopuszczalnego ograniczenia tego prawa. Ograniczenia te i kryteria ważenia kolidujących ze sobą wartości podlegają, ocenie z punktu widzenia zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Zatem Konstytucja nie absolutyzuje prawa do informacji, uznając dopuszczalność jego ustawowych ograniczeń. W perspektywie analizowanego wyroku NSA, może rodzić się także pytanie, czy zakres tego prawa podlega rekonstrukcji i limitowaniu na podstawie art. 61 ust 3 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Przechodząc do szczegółowych norm, należy z całą mocą podkreślić, że zgodnie z art. 1 ust. 1 u.d.i.p., każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w tej ustawie<sup>23</sup>. Stanowi to szersze ujęcie niż zakres przepisu Konstytucji RP. Ustawa o dostępie do informacji publicznej poszerza stronę podmiotową prawa do informacji publicznej, stanowiąc, iż każdemu przysługuje prawo dostępu do informacji publicznej<sup>24</sup>, a od organu administracji publicznej wykonującej to prawo nie wolno żądać

<sup>22</sup> Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 26 września 2012 r., (II SA/Sz 536/12, LEX nr 1259473).

<sup>23</sup> Zdaniem M. Jaśkowskiej, pojęcie informacji publicznej nie może być rozpatrywane wyłącznie na tle art. 1 u.d.i.p. bez uwzględnienia treści art. 61 Konstytucji RP. Ma to szczególne znaczenie w kontekście informacji odnoszącej się do spraw indywidualnych rozstrzyganych przykładowo decyzją administracyjną. M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji...*, s. 26-27.

<sup>24</sup> Pod określeniem „każdemu przysługuje prawo dostępu do informacji publicznej”, należy rozumieć nie tylko obywatela, czy nawet szerszej osobę fizyczną, ale każdy podmiot dopuszczony do obrotu prawnego. Zob. M. Jabłoński, K. Wygoda, *Dostęp do informacji i jego granice*, Wrocław 2002, s. 106-109; także wyrok WSA w Warszawie z 11.02.2004 r., (II SAB 391/03, LEX nr 169533).

wykazania interesu prawnego lub faktycznego<sup>25</sup>. Widoczne jest, że ustawa nie ogranicza odnośnego prawa do obywateli, jak to czyni Konstytucja RP, wyklucza też uzależnienie jego realizacji od wykazania zasadności żądania zainteresowanej osoby. Bowiem celem ustawy nie jest zaspokajanie indywidualnych potrzeb ale służyć uniwersalnemu dobru powszechnemu związanemu z funkcjonowaniem publicznych instytucji<sup>26</sup>. Organy administracji publicznej nie powinny odmawiać udostępnienia informacji publicznej z tej tylko przyczyny, że doszukają się jakiegokolwiek związku informacji publicznej z interesami wnioskodawcy.

Konkludując, należy zgodzić się z wyrokiem NSA. Na tle przedmiotowej sprawy, wniosek o informację publiczną może być sformułowany w kontekście sprawy indywidualnej, lecz nie oznacza to, że jest on w istocie wnioskiem prywatnym, bowiem dotyczy działania organu władzy publicznej i służy jego weryfikacji pod względem legalności. Wyrok NSA wpisuje się w ogólny trend, do rozszerzania zakresu dostępu do informacji publicznej obywatelom, dostarczając odpowiedniej wiedzy na temat funkcjonowania instytucji publicznej. Praktyka udostępnienia informacji publicznej uświadamia, że prawo to jest nieodłącznym elementem funkcjonowania państwa, w którym jednostka skutecznie może zainicjować różnego rodzaju procesy kontrolne<sup>27</sup>. W konkretnej sprawie na tle analizowanego wyroku NSA, kontrola działania organu nadzoru budowlanego może np. doprowadzić do ustalenia pewnych negatywnych zjawisk związanych z utrzymaniem stanu technicznego kominów w budynku, a w konsekwencji zapoczątkować działania następcze prowadzące do eliminowania praktyk lub zachowań funkcjonariuszy organów nadzoru budowlanego nie tylko naruszających przepisy prawa, ale również normy etyczne.

## Bibliografia

Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.

<sup>25</sup> Zob. E. Kulesza, *Prawo obywateli do informacji o działalności podmiotów publicznych*, [w:] *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, (red.) L. Wiśniewski, Warszawa 2006, s. 183.

<sup>26</sup> Zob. P. Szustakiewicz, *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 sierpnia 2015 r., sygn. akt I OSK 1638/14*, [w:] *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* 2016/ 4, s. 171-172; zob. wyrok NSA z 11.05.2017 r., (I OSK 2777/16, LEX nr 2306849); wyrok NSA z 11.03.2015 r., (I OSK 918/14, LEX nr 1773772); wyrok NSA z 4.02.2015 r., (I OSK 430/14, LEX nr 1658329); wyrok NSA z 30.10.2012 r., (I OSK 1696/12, LEX nr 1363607); wyrok NSA z 30.01.2015 r., (I OSK 617/14, LEX nr 1769322); wyrok NSA z 12.04.2014 r., (I OSK 2496/14, LEX nr 2081149); wyrok NSA z 21.06.2012 r., (I OSK 769/12, LEX nr 1214188).

<sup>27</sup> Zob. J. Kochanowski, *Dostęp do informacji publicznej jako gwarancja realizacji praw człowieka i obywatela*, [w:] *Dostęp do informacji publicznej – rozwój czy stagnacja*, Warszawa 2008, s. 14-15.

- Bidziński M., Chmaj M., Szustakiewicz P., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Celarek K., *Prawo informacyjne. Problem badawczy teorii prawa administracyjnego*, Warszawa 2013.
- Fajgielski P., *Informacja w administracji publicznej. Prawne aspekty gromadzenia, udostępniania i ochrony*, Wrocław 2007.
- Górzyńska T., *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej. Orzecznictwo Sadu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 1999.
- Jabłoński M., Wygoda K., *Dostęp do informacji i jego granice*, Wrocław 2002.
- Jabłoński M., Wygoda K., *Konstytucyjne uprawnienia jednostki w sferze informacyjnej*, [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, red. L. Garlicki, A. Szmytt, Warszawa 2003.
- Jaśkowska M., *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002.
- Kochanowski J., *Dostęp do informacji publicznej jako gwarancja realizacji praw człowieka i obywatela*, [w:] *Dostęp do informacji publicznej – rozwój czy stagnacja*, Warszawa 2008.
- Kulesza E., *Prawo obywateli do informacji o działalności podmiotów publicznych*, [w:] *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, (red.) L. Wiśniewski, Warszawa 2006.
- Lipowicz I., *Zagadnienia prawne obiegu informacji*, [w:] *Informacja i informatyka w administracji publicznej*, red. G. Szpor, Katowice 1993.
- Sakowska-Bryła M., *Orzecznictwo w sprawie udostępnienia i odmowy udostępnienia informacji publicznej*, Warszawa 2010.
- Sitniewski P., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Wrocław 2011
- Supernat J., *Informacyjne instrumenty działania administracji publicznej*, [w:] *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa. Międzynarodowa konferencja Naukowa, Cisna 2-4 czerwca 2002 r.*, red. J. Łukaszewicz, Rzeszów 2002.
- Szpor G., *Pojęcie informacji a zakres ochrony danych*, [w:] *Ochrona danych osobowych z perspektywy dziesięciolecia*, red. P. Fajgielski, Lublin 2008.
- Szustakiewicz P., *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 sierpnia 2015 r., sygn. akt I OSK 1638/14, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2016, nr 4.*
- Taras W., *Informowanie obywateli przez administrację*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1992.



**Streszczenie:**

Glosa dotyczy wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 sierpnia 2017 r. o sygn. I OSK 3017/15, odnoszącego się do obowiązku udzielania informacji publicznej w konkretnej sprawie. Na tle przedmiotowego rozstrzygnięcia NSA, należy zgodzić się, że wniosek o informację publiczną sformułowany w kontekście sprawy indywidualnej, nie oznacza, że jest on wnioskiem w sprawie prywatnej, bowiem dotyczy działania organu władzy publicznej i służy jego weryfikacji pod względem legalności. Wyrok wpisuje się w ogólną tendencję do poszerzania zakresu dostępu do informacji publicznej obywatelom.

**SŁOWA KUCZOWE:** dostęp do informacji publicznej, organ administracji publicznej, stan techniczny obiektu budowlanego

**Summary**

Gloss refers to the judgment of the Supreme Administrative Court of August 29, 2017, file ref. I OSK 3017/15 relating to the obligation to provide public information in a specific case. Against the background of the Supreme Administrative Court decision, one must agree that a request for public information formulated in the context of an individual case does not mean that it is a private matter application, because it concerns the operation of a public authority and serves its verification in terms of legality. The verdict is part of the general tendency to broaden the scope of public access to information to citizens.

**KEY WORDS:** access to public information, public administration organ, technical condition of building object

**Autor**

---

Sławomir Zwolak – doktor nauk prawnych, wykładowca, autor publikacji z zakresu prawa budowlanego i prawa planowania przestrzennego.