

ZAGADNIENIA SYSTEMOWE PRAWA OCHRONY ŚRODOWISKA

pod redakcją Piotra Korzeniowskiego



BIBLIOTEKA PROBLEMÓW PRAWA OCHRONY ŚRODOWISKA

4.2.

Dostęp do informacji o środowisku w systemie prawa ochrony środowiska

Maciej Nyka

Dr,

Uniwersytet Gdański

Dostęp do informacji o środowisku jest obecnie jednym z bardziej interesujących elementów systemu ochrony środowiska. Dzieje się tak ze względu na nietypowy charakter tej instytucji – bardziej proceduralny niż materialnoprawny¹, przeniesienie punktu ciężkości z problematyki zobowiązań państwa na problematykę praw podmiotowych jednostki oraz to, iż dostęp do informacji o środowisku jest jednym z elementów tzw. demokratyzacji ochrony środowiska. Warto także wskazać, że przez fakt odnoszenia się do wszystkich elementów środowiska instytucję dostępu do informacji o środowisku traktować można jako element systemu zintegrowanej ochrony środowiska². W doktrynie pojawiają się opinie traktujące prawo do informacji o środowisku jako pochodną fundamentalnego prawa do życia i korzystania ze środowiska lub jako przynajmniej istotny środek zmierzający do zagwarantowania powyższych praw człowieka³.

Problematyka dostępu do informacji o środowisku obejmuje szerokie spektrum źródeł prawa. Normy regulujące dostęp do informacji tworzone są zarówno na poziomie międzynarodowym, unijnym, jak i krajowym. W warunkach Polski szczególnie istotne znaczenie ma problem efektywności praktycznej realizacji tych uprawnień, która w dużym stopniu zależy od działań technicznych i organizacyjnych realizowanych na poziomie samorządowym. Paradoksalnie dzisiaj, 15 lat od pojawienia się pierwszych w pełni ukształtowanych instrumentów realizacji dostępu do informacji o środowisku w prawie polskim nadal wskazać można liczne braki i słabości instytucji dostępu do informacji

1 W. Radecki (red.), *Podstawy teoretyczne zintegrowanej ochrony prawnej środowiska*, Wrocław 2010, s. 224.

2 *Ibidem*, s. 222.

3 A. Lipiński, *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Kraków 2007, s. 43.

o środowisku⁴. Pojawiają się one przede wszystkim właśnie na poziomie organów samorządu terytorialnego. Jednostki samorządu terytorialnego zdają się w sporej części nadal nie przygotowane do realizacji swoich obowiązków w tym zakresie⁵. Wśród przyczyn takiego stanu rzeczy wskazać można z jednej strony brak tradycji kontroli organów państwa przez obywateli, z drugiej zaś wciąż i pomimo licznych ich nowelizacji brak przejrzystości i jednoznaczności dla przeciętnego obywatela norm gwarantujących dostęp⁶.

Zapewnienie dostępu do informacji o środowisku ma kluczowe znaczenie dla realizacji także innych zasad ochrony środowiska. Na pierwszy plan wysuwa się tutaj zasada udziału społeczeństwa w ochronie środowiska. Nie można wyobrazić sobie merytorycznego udziału podmiotów indywidualnych czy organizacji ekologicznych w postępowaniach z zakresu ochrony środowiska, bez zagwarantowania im możliwości uzyskania informacji o środowisku. Jak wskazuje W. Radecki, dostęp i uzyskanie informacji o środowisku jest wręcz warunkiem *sine qua non* rzeczywistego udziału w ochronie środowiska⁷. Dostęp do informacji publicznej, w tym do informacji o środowisku, jest instrumentem, za pomocą którego obywatelowi stworzono warunki do współdecydowania w ramach uczestnictwa w życiu publicznym⁸. Rozwój tej grupy uprawnień⁹, w specyficznym obszarze dostępu do informacji o środowi-

4 Por. P. Chylarecki, M. Wiśniewska, J. Engel, *Dostęp do informacji o środowisku i udział w decyzjach dotyczących środowiska: społeczna kontrola praktyk administracji publicznej*, Warszawa 2014.

5 Podstawą do tak krytycznej opinii są badania empiryczne przeprowadzone w Zakładzie Prawa Ochrony Środowiska Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego. W trakcie prowadzonych badań wysłano prośbę o udostępnienie operatu uzdrowiskowego do 44 gmin uzdrowiskowych. Odpowiedzi uzyskano od 16 gmin. W przypadku zaledwie 13 gmin udało się uzyskać postulowany dokument. W przypadku odpowiedzi odmownych pojawiały się argumenty o braku certyfikowanego podpisu elektronicznego pod wnioskiem o udostępnienie informacji i inne podobne. Spore zastrzeżenia budzić może również termin udzielenia informacji – postępowania w wielu przypadkach były nadmiernie wydłużane. Por. P. Bielawska, *Prawo dostępu do informacji o środowisku jako rodzaj prawa dostępu do informacji publicznej*, Gdańsk 2015, s. 60 i n.

6 L. Wiśniewski (red.), *Wolności i prawa jednostki i ich gwarancje w praktyce*, Warszawa 2006, s. 194.

7 W. Radecki (red.), *Podstawy teoretyczne...*, s. 224.

8 T. Górzyńska, *Geneza i rozwój prawa do informacji*, [w:] W. Góralczyk jr (red.), *Prawo informacji – prawo do informacji*, Warszawa 2006, s. 11 i n.

9 Międzynarodowe pochodzenie tej zasady, a także zbliżony charakter dostępu do informacji i udziału społeczeństwa pozwalają traktować dostęp do informacji i udział w podejmowaniu decyzji z zakresu ochrony środowiska jako dwa instrumenty administracyjno-prawne funkcjonujące w ramach tej samej zasady ogól-

sku, służy więc nie tylko osiągnięciu określonych celów środowiskowych i zwiększaniu zaangażowania społecznego w ochronę środowiska, ale także rozwojowi demokracji jako takiej¹⁰. Przyczynia się on bowiem do rozwoju społeczeństwa obywatelskiego¹¹.

Genezy międzynarodowych norm gwarantujących dostęp do informacji o środowisku dopatrywać można się już w ramach treści zawartych w Deklaracji Sztokholmskiej¹², jednakże podczas Szczytu Ziemi w Rio de Janeiro w 1992 r. uznano kluczowe znaczenie zwiększenia partycypacji społecznej w ochronie środowiska dla realizacji zasady zrównoważonego rozwoju. Było to konsekwencją niskiej efektywności działań rządów podejmowanych po Konferencji w Sztokholmie (1972), mających na celu ochronę środowiska za pomocą tradycyjnych aktów władczych właściwych administracji publicznej¹³. W prawie ochrony

nej. Nie sposób także nie zauważyć związków pomiędzy zasadą uspołecznienia a zasadą zintegrowanej ochrony. Połączenie to jest widoczne zarówno na poziomie aktów prawa międzynarodowego – obydwie zasady zostały zidentyfikowane w ramach Szczytu Ziemi, jak i na poziomie funkcjonalnym – zintegrowana ochrona powinna być realizowana przez potencjalnie najszerszą grupę podmiotów. J. Ciechanowicz-McLean, M. Nyka, *Nowe instrumenty prawnoadministracyjne w ochronie środowiska*, [w:] M. Rudnicki, A. Haładyj, K. Sobieraj (red.), *Dekada harmonizacji w prawie ochrony środowiska*, Lublin 2011, s. 181 i 182.

10 Z. Bukowski, *Prawo międzynarodowe a ochrona środowiska*, Toruń 2005, s. 297; M. Micińska, *Udział społeczeństwa w ochronie środowiska. Instrumenty administracyjno-prawne*, Toruń 2011, s. 41; G. Sartori, *Teoria demokracji*, Warszawa 1998, s. 135 i n.

11 M. Nyka, *Rola społeczeństwa obywatelskiego w ochronie środowiska*, „Disputatio” 2013, t. XV/1, s. 79 i n.

12 Nie sposób pominąć także fundamentu współczesnego prawa międzynarodowego, jakim jest bez wątpienia Powszechna Deklaracja Praw Człowieka ONZ z 10 grudnia 1948 r., która gwarantuje w art. 19 prawo do poszukiwania, otrzymywania i przekazywania informacji. Doniosłe znaczenie ma także Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4 listopada 1950 r., która w art. 10 ust. 1 gwarantuje prawo do wolności wypowiedzi rozumiane jako prawo do wolności poglądów i wolności informacji. Szersza analiza historyczna kształtowania się dostępu do informacji publicznej, w obrębie której usytuować trzeba genezę i rozwój prawa do informacji o środowisku została przeprowadzona m.in. w M. Nyka, *Demokracja a ochrona środowiska w świetle prawa (część I)*, „Disputatio” 2012, t. XIII, s. 51–69.

13 Warto wskazać, że wątpliwości co do możliwości realizacji celów ochrony środowiska jedynie poprzez działania władz publicznych pojawiały się w nauce polskiej już na początku XX w.: „We współczesnej, wielowymiarowej rzeczywistości społecznej ani ustawodawstwo, ani administracja państwowa nie zdołają realizować zadań z zakresu ochrony środowiska naturalnego bez oparcia ich działań na poparciu i zaangażowaniu społecznym”. J. Pawlikowski, *Spółeczna organizacja ochrony przyrody*, „Ochrona Przyrody” 1922, nr 3, cyt. za: W. Radecki,

środowiska jak i w niektórych innych dziedzinach prawa administracyjnego zaobserwować można tendencję do uzupełniania instrumentów regulacji instrumentami zarządzającymi aktywnością jednostek i społeczności¹⁴.

Deklaracja z Rio de Janeiro w art. 10 ustanawia dwa nierozdzielnie ze sobą powiązane elementy partycypacji publicznej w ochronie środowiska¹⁵. Wprowadza w nim bowiem z jednej strony zasadę dostępu do informacji o niektórych zagadnieniach związanych z ochroną środowiska¹⁶ oraz możliwość udziału w procesie podejmowania decyzji. Co więcej, Deklaracja mówi o szerokim dostępie do informacji, a więc obejmującym także kwestie wykraczające poza zagadnienia środowiskowe bezpośrednio w niej wskazane. Na podstawie szeregu przytoczonych aktów prawnych, a także orzecznictwa sądów międzynarodowych można przyjąć tezę o istnieniu na poziomie prawa międzynarodowego prawa do informacji o środowisku, będącego uprawnieniem z katalogu praw człowieka¹⁷.

Niezwykle istotne znaczenie dla kształtowania się prawa do informacji o środowisku w międzynarodowym prawie środowiska mają dwie konwencje¹⁸ – Konwencja z Espoo o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym z 1991 r. oraz Konwencja z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących ochrony

Przemiany regulacji prawnej udziału organizacji społecznych w ocenie oddziaływania na środowisko, [w:] H. Lisicka (red.), *Udział społeczeństwa w zintegrowanej ochronie środowiska*, Wrocław 2010, s. 151.

14 Por. T. Besta, M. Nyka, *Zastosowanie technik deliberatywnych w dydaktyce akademickiej i praktyce społecznej*, [w:] S. Mrozowska, G. Penkowska (red.), *Uniwersytet jutra*, Kraków 2015, s. 122 i n.; Z. Kmiecik, *Mediacja i koncyliacja w prawie administracyjnym*, Zakamycze 2004, s. 18.

15 M. Górski (red.), A. Barczak, D. Jakubowska, A. Jaworowicz-Rudolf, A. Kaźmierska-Patrzyzna, J. Kierzkowska, P. Korzeniowski, J. Miłkowska, *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 68.

16 Deklaracja w art. 10 wspomina o informacjach dotyczących niebezpiecznych substancji i działalności w obrębie społeczności.

17 Przykładem może być tutaj orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Guerra v Italy. W orzeczeniu tym Trybunał uznał, że art. 8 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka gwarantuje dostęp do informacji umożliwiających ocenę przez lokalną społeczność ryzyka związanego z funkcjonowaniem określonego zakładu przemysłowego. Por. (1998) 26 E.H.R.R. 357, a także orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 9 czerwca 1998 w sprawie McGinley and Egan v United Kingdom (1999) 27 E.H.R.R. 1.

18 M. Micińska, *Udział społeczeństwa w ochronie środowiska. Instrumenty administracyjno-prawne*, Toruń 2011, s. 38 i n.

środowiska¹⁹ podpisana w 1998 r. Znaczenie powyższych aktów prawnych dla wdrażania zasady dostępu do informacji o środowisku wynika z faktu, że pierwsza z nich wprowadza praktyczne instrumenty gwarantujące jej realizację w konkretnym typie postępowania z zakresu ochrony środowiska (pod postacią obowiązku powiadamiania opinii publicznej o planowanej inwestycji), a druga tworzy ramy proceduralne dla realizacji tej zasady w ramach całego systemu prawa ochrony środowiska.

Konwencja z Aarhus pozostaje obecnie najlepiej rozpoznawanym i najszerzej stosowanym aktem prawa międzynarodowego gwarantującym dostęp do informacji o środowisku. Powstała ona jako logiczna konsekwencja przyjęcia w 1995 r. w Sofii podczas III Konferencji Ministrów Ochrony Środowiska krajów europejskich wytycznych w sprawie dostępu do informacji dotyczących środowiska i udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących środowiska²⁰. Jej stronami jest 46 państw oraz Unia Europejska.

Dostęp do informacji o środowisku w prawie Unii Europejskiej wywiera głęboki wpływ na regulujące te zagadnienia normy krajowe państw członkowskich. Wynika to z kilku powodów. Po pierwsze, dostęp do informacji poprzez prawo wglądu do dokumentów jest jedną z norm konstytucyjnych UE²¹. Uszczegółowiony zaś został w Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1049/2001 z 30 maja 2001 r.²² oraz w Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady z 6 września 2006 roku w sprawie zastosowania postanowień Konwencji z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska do instytucji i organów Wspólnoty²³. Po drugie, środowisko jest obszarem

19 Akt ten stanowi kodyfikację proceduralnego aspektu prawa do środowiska, łączy się tym samym z prawami człowieka trzeciej generacji. Konwencja w odniesieniu do problemu dostępu do informacji o środowisku z jednej strony nakłada na organy publiczne obowiązek zbierania informacji o środowisku, z drugiej zaś umożliwia jednostce dostęp do tych informacji. Por. M. Koenig-Witkowska, *Międzynarodowe prawo środowiska. Wybrane zagadnienia systemowe*, Warszawa 2011, s. 42.

20 J. Jendrośka, *Konwencja z Aarhus. Geneza, status i kierunki rozwoju*, „Prawo i Środowisko” 2001, nr 1, s. 115.

21 Por. art. 15 ust. 3 TFUE i art. Art. 11 Karty Praw Podstawowych.

22 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1049/2001 z 30 maja 2001 w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji. L.2001.145.43.

23 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z 6 września 2006 roku w sprawie zastosowania postanowień Konwencji z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska do instytucji i organów Wspólnoty, L.2006.264.1.

kompetencji dzielonych w ramach Unii Europejskiej²⁴. W konsekwencji zgodnie z art. 4 TFUE mogą realizować swoje kompetencje prawodawcze w sposób dowolny w obszarze, w którym kompetencji tych nie zrealizowały odpowiednie organy UE. W przypadku „zajęcia pola” przykładowo przez wydanie dyrektywy, państwa członkowskie są zobowiązane do jej implementacji i ich swoboda regulacyjna w tym obszarze ulega wyłączeniu. Jeżeli dodamy do tego fakt, że Unia, będąc stroną Konwencji z Aarhus, ma obowiązek wdrażania jej postanowień przez wydawanie odpowiednich norm prawnych, ukazuje się nam obraz efektywnego (bo podlegającego kontroli sądów UE) mechanizmu implementacji postanowień konwencji do krajowych porządków prawnych. Po trzecie, państwa UE są stronami Konwencji z Aarhus, co do obowiązku jej stosowania wynikającego z norm prawa UE dodaje jeszcze zobowiązania wynikające z Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów – zwłaszcza zasadę *pacta sunt servanda*.

Swoje obowiązki w zakresie implementacji norm Konwencji z Aarhus UE realizuje m.in. za pomocą Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/4/WE z 28 stycznia 2003 r. o dostępie publicznym do informacji o środowisku²⁵. Jest to akt o charakterze proceduralnym realizującym założenia trójfilarowej konstrukcji Konwencji z Aarhus. W dyrektywie dostęp do informacji²⁶ jest z jednej strony uprawnieniem samodzielnym, a z drugiej strony umożliwiającym merytoryczny udział w postępowaniach z zakresu ochrony środowiska, a także w określonych sytuacjach może on inicjować procedury związane z dostępem do sprawiedliwości w ochronie środowiska.

W prawie polskim zarys podstawowych instrumentów związanych z zapewnieniem dostępu do informacji o środowisku zaczął kształtować się na długo przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej czy podpisaniem Konwencji z Aarhus²⁷. Najdonioślejszym dokumentem potwierdzającym tę tezę jest Konstytucja RP z 1997 r. Konstytucja, gwarantując z jednej strony ogólne prawo dostępu do informacji publicznej²⁸, a z drugiej strony wprowadzając w art. 74 ust. 3 szczegółową regu-

24 M. Kenig-Witkowska, *Prawo środowiska Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, wyd. 2, Warszawa 2005, s. 85.

25 Dz.Urz. UE 2003 L 41/26.

26 Rozumianej i definiowanej szeroko, por. M. Kenig-Witkowska, *Prawo środowiska Unii Europejskiej. Wybór i wprowadzenie Maria Magdalena Kenig-Witkowska*, Warszawa 2012, s. 24.

27 W. Radecki (red.), *Podstawy teoretyczne...*, s. 232 i n.

28 Dostęp do informacji publicznej jako jeden z filarów rządów demokratycznych i społecznej kontroli ujęty został w Konstytucji RP z 1997 r. w sposób obszerny. Konstytucja zapewnia każdemu wolność wyrażania swoich poglądów oraz po-

lację dotyczącą właśnie dostępu do informacji o środowiska, stworzyła obowiązujące do dnia dzisiejszego ustrojowe ramy realizacji zasady dostępu do informacji o środowisku. Oczywiście uzupełniana jest ona aktami szczegółowymi, będącymi m.in. efektem implementacji wiążących Polskę norm prawa międzynarodowego i europejskiego²⁹.

Normy mające gwarantować dostęp do informacji o środowisku w Polsce ewoluowały. Było to wynikiem, z jednej strony, zmian norm prawa międzynarodowego, a zwłaszcza europejskiego w tym zakresie, a z drugiej strony problemów kulturowych związanych z realizacją tego uprawnienia. Stosunkowo niska świadomość ekologiczna społeczeństwa w zestawieniu z administracją publiczną, która, co zostało już wskazane, nawet w chwili obecnej wydaje się nie do końca rozumieć swoje obowiązki w zakresie transparentności, powodowała konieczność wprowadzania licznych zmian do krajowych regulacji dostępu do informacji o środowisku. Pewnego rodzaju elementem stabilizującym system było stworzenie w 2008 r. ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko³⁰. Ustawa ta, jakkolwiek także modyfikowana celem usuwania błędów implementacyjnych, obowiązuje do dnia dzisiejszego i wyznacza trzon regulacji dostępu do informacji o środowisku w polskim porządku prawnym.

Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie problematyce dostępu do informacji o środowisku poświęca dział zatytułowany *Udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie*. Dział ten został podzielony na 4 rozdziały o tytułach: I *Przepisy ogólne*, II *Odmowa udostępniania informacji*, III *Publiczne dostępne wykazy oraz upowszechnianie informacji drogą elektroniczną*, IV *Opłaty*. Charakter dostępu do informacji o środowisku określa art. 8 ustawy. Potwierdza on wynikający z konstytucji fakt, że dostęp do informacji o środowisku i jego ochronie traktować należy jako publiczne prawo podmiotowe przysługujące każdemu³¹.

zyskiwania i rozpowszechniania informacji, w tym także informacji dotyczącej ochrony środowiska (art. 54 ust. 1). Z drugiej strony Konstytucja nakłada także na organy administracji publicznej obowiązki w zakresie udostępniania informacji publicznej. Artykuł 61 Konstytucji zapewnia dostęp do informacji publicznej (ust. 1), a nawet możliwość rejestrowania posiedzeń organów kolegialnych (ust. 2). Por. W. Radecki (red.), *Podstawy teoretyczne...*, s. 225.

29 T. Jaroszyński, *Dostęp do dokumentów instytucji wspólnot europejskich w zakresie ochrony środowiska*, „Prawo i Środowisko” 2005, nr 1, s. 56.

30 Ustawa z dnia 3 października 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, Dz.U. 2008, nr 199, poz. 1227 z późn.zm.

31 W. Radecki (red.), *Podstawy teoretyczne...*, s. 240.

Pojęcie informacji o środowisku zdefiniowane zostało w art. 9 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie. Wprawdzie ustawodawca stworzył tam katalog informacji będących informacjami o środowisku w rozumieniu ustawy³², to sformułowania elementów tego katalogu pozwalają na pewną elastyczność w jego stosowaniu³³. Podkreślić należy, że informacje udostępniane w ramach procedury dostępu do informacji o środowisku powinny być wyczerpujące. Wskazywać na to może, w przypadku biernego udostępniania informacji, obowiązek przekazania także informacji dotyczących metod przeprowadzania pomiarów i sposobów interpretacji danych.

Zakres podmiotowy dostępu do informacji o środowisku w polskim systemie prawa ochrony środowiska zarysowany został niezwykle szeroko. Nie jest to zresztą rozwiązaniem zaskakującym, lecz wynika wprost z zapisów Dyrektywy 2003/4/WE³⁴ oraz samej Konwencji z Aarhus³⁵. Polska ustawa z 2008 r. w art. 4 stwierdza, że „każdy ma prawo do informacji o środowisku”. Ustawa nie pozwala na różnicowanie podmiotów, jeśli chodzi o prawo dostępu do informacji o środowisku³⁶. Podejmując się dalszej analizy zakresu podmiotowego uprawnienia zawartego w art. 4 ustawy, uznać można, że niezbędne jest analizowanie normy w nim zawartej w kontekście art. 37 Konstytucji traktującego o prawach podmiotów znajdujących się pod jurysdykcją RP³⁷. Podobnie jak normy międzynarodowe i europejskie polska ustawa nie wymaga spełnienia jakichkolwiek innych wymogów formalnych, jak obywatelstwo³⁸, po-

32 Warto zaznaczyć, że podobne rozwiązanie przyjęto w Dyrektywie 2003/4/WE – także i tam w art. 2 stworzono swoisty katalog informacji o środowisku.

33 W. Radecki (red.), *Podstawy teoretyczne...*, s. 241.

34 Art. 3 ust. 1 Dyrektywy.

35 U. Beyerlin, T. Marauhn, *International Environmental Law*, Oxford 2011, s. 237, por. art. 4 ust. 1 Konwencji.

36 B. Rakoczy, *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 24.

37 K. Gruszecki, *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, wyd. 2, Wrocław 2009, s. 33.

38 Jakkolwiek trudno wyprowadzać jurysdykcję ekstraterytorialną Konstytucji RP w zakresie realizacji art. 74 ust. 3 czy ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku, to jednak wbrew opinii części doktryny wskazać trzeba, że Konstytucja RP gwarantuje szeroki dostęp do praw podmiotowych także cudzoziemcom – por. art. 37 Konstytucji RP. Poglądy przeciwne prezentowane są np. w J. Ciechanowicz-McLean (red.), *Leksykon ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 77.

siadanie interesu prawnego czy określonego wieku³⁹. Ambiwalentny dla realizacji przez organy administracji publicznej jest także cel, dla którego ujawniona ma zostać informacja o środowisku. W istocie organom zobowiązanym do udostępnienia informacji o środowisku nie wolno nawet ujawnienia tego celu żądać⁴⁰. W dobie wzmożonego zagrożenia ekoterroryzmem budzić to może pewien uzasadniony niepokój⁴¹.

Istnienie podmiotowego prawa dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie po stronie szerokiej grupy podmiotów uprawnionych skorelowane jest z adekwatnym obowiązkiem udostępniania informacji po stronie podmiotów zobowiązanych. Także w tym przypadku uznać trzeba, że ustawodawca szeroko określił krąg podmiotów tego obowiązku. Ustawa w art. 8 wskazuje wprost na organy administracji⁴² jako na

39 M. Bar, *O dostępie do informacji publicznej raz jeszcze – artykuł polemiczny*, „Rada Prawny” 2005, nr 1, s. 80. Jedynym ograniczeniem może być tutaj wynikający z kodeksu postępowania administracyjnego wymóg posiadania przez stronę postępowania zdolności do czynności prawnych. B. Rakoczy, *Ustawa o udostępnianiu informacji...*, s. 24. Z drugiej strony wydaje się że w sytuacji, gdy uznamy, iż udostępnienie informacji o środowisku jest czynnością techniczną (tak m.in. WSA w Warszawie w wyroku w sprawie IV SA/Wa 2006/12 z 10 stycznia 2013) i nie jest wymagana dla udostępnienia decyzja (por. art. 20 ustawy o dostępie do informacji o środowisku), to zastosowanie kpa i wynikające z niego ograniczenia będą miały marginalne znaczenie przy uzyskiwaniu informacji o środowisku. Odmienną opinię w tym zakresie prezentuje K. Gruszecki. Por. K. Gruszecki, *Ustawa o udostępnianiu informacji...*, s. 40.

40 J. Jendrośka, *Ustawa – Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Wrocław 2001, s. 149.

41 J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo i polityka ochrony środowiska*. Warszawa 2009, s. 64 i n.

42 Warto podkreślić, że określenie „organy administracji” nie jest tożsame z zakresem przedmiotowym obowiązku określonego w dyrektywie 2003/4/WE. Z drugiej strony nie sposób nie zauważyć, że w porównaniu do dyrektywy 2003/4/WE regulacja Polska poprzez odniesienie od organów administracji wykluczyła z tego obowiązku pewne kategorie podmiotów. Chodzi tu mianowicie o organy sądownicze i legislacyjne, co pozostaje w sprzeczności z zakresem określonym w dyrektywie. Por. Z. Bukowski, *Opinia o projekcie ustawy o udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko i o projekcie ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw*, [w:] M. Sobolewski (red.), *Zmiany w systemie ochrony środowiska*, Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, z. 5/2008, s. 22. Jest to z pewnością spora niekonsekwencja zwłaszcza w sytuacji, gdy organy te są zobowiązane do udostępniania informacji publicznej w oparciu o ustawę z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Dążąc do osiągnięcia stanu pełniejszej implementacji dyrektywy do prawa krajowego, w projekcie nowelizacji ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie przewiduje się zamienienie określenia „organy administracji publicznej” określeniem „władze publiczne” (por. art. 1 ust. 3 projektu ustawy). Taki sposób określenia podmiotów zobowiązanych

grupę podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji o środowisku⁴³. Obowiązek ten dotyczy zarówno informacji będących już w ich posiadaniu, jak i tych, które są dla tych organów przeznaczone. Ten drugi aspekt obowiązku ma za zadanie chronić podmiot, któremu przysługuje prawo do informacji o środowisku przed konsekwencjami braku podejmowania odpowiednich działań przez organy administracji publicznej celem uzyskania odpowiednich informacji o środowisku⁴⁴. Pewnym ograniczeniem w zakresie dostępu do informacji może być fakt, że obowiązek udostępniania informacji dotyczy tych informacji, które są przeznaczone dla danego organu administracji. Praktyczny wymiar tego ograniczenia wynikającego z właściwości miejscowej i rzeczowej organów administracji nie jest jednak bardzo istotny z punktu widzenia dostępu do informacji. Pamiętać bowiem należy o normie zawartej w art. 65 k.p.a, z której wynika obowiązek przekazania wniosku do właściwego organu przez organ niewłaściwy do rozpatrzenia sprawy.

Zarówno normy prawa międzynarodowego, europejskiego, jak i krajowego przewidują różnorodność form udostępniania informacji o środowisku. Najogólniej podzielić można je na udostępnianie czynne i udostępnianie bierne⁴⁵. Udostępnianie czynne, które z założenia

uwzględnia także organy legislacyjne i sądownicze, organy kontroli państwowej i ochrony prawa (por. art. 3 ust. 1 pkt 15a ustawy). Ustawodawca jednocześnie w znowelizowanym art. 8 ustawy wprowadza ograniczenie, że obowiązek udostępniania informacji wobec władz publicznych nie dotyczy ich działalności ustawodawczej i orzeczniczej.

43 Zgodnie z definicją zawartą w art. 3 pkt 9 za organ administracji na potrzeby regulacji uznaje się zarówno organy centralne, jak i terenowe, organy rządowe, jak i samorządowe. Co więcej, w przypadku, gdy zadania publiczne dotyczące środowiska i jego ochrony realizowane są przez inne kategorie podmiotów – np. podmioty prywatnoprawne to i na nie rozciąga się obowiązek udostępniania informacji o środowisku. Tak szerokie określenie zakresu podmiotów zobowiązanych wydaje się wykraczać nawet poza ramy określone w art. 3 Konwencji z Aarhus i w analogicznym art. 3 dyrektywy 2003/4/WE. Ujęcie takie wydaje się mieć na celu realizację obowiązku zapewnienia efektywności dostępu do informacji, który to cel widać wyraźnie zarówno w regulacjach międzynarodowych, jak i unijnych. Z drugiej strony nie sposób nie zauważyć, że w porównaniu z dyrektywą 2003/4/WE regulacja Polska wykluczyła z tego obowiązku pewne kategorie podmiotów. Chodzi tu mianowicie o organy sądownicze i legislacyjne, co pozostaje w sprzeczności z zakresem określonym w dyrektywie. Por. Z. Bukowski, *Opinia o projekcie ustawy...*, s. 22.

44 B. Rakoczy, *Ustawa o udostępnianiu informacji...*, s. 33.

45 E. Iwanek-Chachaj, J. Jerzmański, D. Lebow, A. Ostrowska, K. Popik-Chorąży, W. Postulski, M. Roliński, P. Sadowski, P. Smoleń, K. Stanik-Filipowska, J. Stelmasiak, H. Walczak, A. Wąsikowska, J. Stelmasiak (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2010, s. 38; M. Nyka, *Demokracja a ochrona środowiska w świetle praw (Cześć pierwsza)*, „Disputatio” 2012, t. XIII, nr 1, s. 65.

miało i w praktyce z pewnością obejmuje gros dostępnych informacji o środowisku, jest przeprowadzane przez organy administracji publicznej. Następuje to wprawdzie poprzez gromadzenie (na przykład w oparciu o monitoring środowiska)⁴⁶, a następnie poprzez przetwarzanie danych w różnych formach publikacji w publicznie dostępnych wykazach⁴⁷. Wykazy te są upubliczniane w „Biuletynie Informacji Publicznej”⁴⁸ oraz innych formach gwarantujących ich udostępnianie⁴⁹. Dobór publikatora ponad obowiązkowe opublikowanie w BIP uzależniony jest w dużej mierze od wyboru organu administracji publicznej. Bardzo częstą praktyką jest publikacja w Internecie⁵⁰, na stronach jednostek samorządu terytorialnego. Niekiedy wykorzystywane są też inne formy publikacji, jak obwieszczenia, ogłoszenia prasowe czy inne formy zwyczajowo przyjęte.

W odniesieniu do udostępniania biernego szczególnie istotną rolę spełnia postulat utworzenia specjalnych jednostek (punktów kontaktowych) funkcjonujących przy organach administracji publicznej, których zadaniem jest właśnie realizacja zadań tych podmiotów w zakresie

46 Z. Bukowski, *Prawo ochrony środowiska Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 43.

47 *Ibidem*, art. 21 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie zawiera katalog danych podlegających obowiązkowemu udostępnieniu czynnemu przez organy administracji publicznej. Realizuje on założenia zawarte w art. 5 Konwencji z Aarhus. Niektórzy autorzy uznają go wręcz za wzorcową realizację postanowień tej normy prawnomiędzynarodowej. Por. J. Jendrośka, *Ustawa – Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Wrocław 2001, s. 153.

48 Art. 23 ustawy.

49 Szczegółowe zasady dotyczące prowadzenia wykazów określone są m.in. w Rozporządzeniu Ministra Środowiska z 22 września 2010 r. w sprawie wzoru oraz zawartości i układu publicznie dostępnego wykazu danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie, Dz.U. 2010, nr 186, poz. 1249.

50 Publikowanie informacji w formie cyfrowej i umieszczanie ich w Internecie umożliwia współpracę z ogólnoeuropejskimi systemami wyszukiwania informacji o środowisku funkcjonującymi na podstawie prawa UE. Przykładem może być tutaj Europejski Rejestr Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń – EPTRR funkcjonujący na podstawie Rozporządzenia Parlamentu i Rady WE/166/2006 z 18 stycznia 2006 r. Rejestr gromadzi informacje o uwolnieniach zanieczyszczeń, transferach odpadów oraz zanieczyszczeniach w ściekach, a także uwolnieniach zanieczyszczeń ze źródeł rozproszonych. Rejestr ewidencjonuje występowanie 91 substancji. Innym przykładem ogólnoeuropejskiego publikatora koordynowanego z rejestrami krajowymi jest Infrastruktura Informacji Przestrzennej we Wspólnocie Europejskiej – INSPIRE. System ten został wprowadzony dyrektywą 2007/2/WE z 14 marca 2007 r. Por. M. Górski (red.), A. Barczak, D. Jakubowska, A. Jaworowicz-Rudolf, A. Kaźmierska-Patrzyzna, J. Kierzkowska, P. Korzeniowski, J. Miłkowska, *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 68; por. J. Ciechanowicz-McLean (red.), *Leksykon ochrony środowiska*. Warszawa 2009, s. 81.

udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie⁵¹. Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie w art. 10 nakazuje wyznaczenie w urzędach administracji publicznej osób odpowiedzialnych za udostępnianie informacji o środowisku. Oznacza to, iż realizacja obowiązku udostępnienia informacji spoczywać będzie w każdym organie administracji publicznej na konkretnej osobie lub zespole osób, które wyłącznie lub przy okazji innych obowiązków będą odpowiedzialne za realizację dostępu do informacji o środowisku⁵².

Założenie umożliwienia jak najszerzego dostępu do informacji o środowisku nie mogłoby iść w parze z wprowadzeniem istotnych ograniczeń co do formy wniosku to o udostępnienie. Podstawową formą jest forma pisemna zarówno tradycyjna, jak i elektroniczna⁵³. Usta-

51 Art. 3 ust. 5 lit. c Dyrektywy 2003/4/WE postuluje stworzenie warunków do udostępniania (biernego) informacji o środowisku poprzez wyznaczenie urzędników ds. informacji, stworzenie i utrzymanie infrastruktury pozwalającej na sprawdzenie informacji będącej przedmiotem wniosku o udostępnienie, stworzenie i udostępnienie rejestrów lub wykazów informacji o środowisku będących w posiadaniu danych organów administracji publicznej. Podobnie Konwencja z Aarhus w art. 5 ust. 2 lit. b zobowiązuje państwa do zapewnienia podstawowych warunków organizacyjnych do udostępniania informacji o środowisku, jak udostępnienie publiczne wykazów, rejestrów i zbiorów danych, zobowiązanie urzędników do wspierania społeczeństwa w realizacji prawa do informacji o środowisku, wyznaczenie punktów kontaktowych.

52 M. Micińska, *Udział społeczeństwa w ochronie środowiska. Instrumenty administracyjno-prawne*, Toruń 2011, s. 116 i 117.

53 Sama ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie nie wyjaśnia bliżej, na czym polega wymóg złożenia wniosku w formie pisemnej. Jeżeli jednak przyjmimy, że wniosek taki będzie swoistą formą podania (wskazuje na to możliwość wydania na tej podstawie decyzji administracyjnej o odmowie udzielenia informacji), to zastosowanie mieć będzie tutaj art. 63 § 1 k.p.a., przewidujący możliwość wnoszenia podań za pomocą formularza, dalekopisu, telefaksu, poczty elektronicznej, albo za pomocą formularza umieszczonego na stronie internetowej organu administracji, który umożliwia pobranie danych. W doktrynie coraz bardziej rozpowszechnia się pogląd, iż forma elektroniczna złożenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej, nawet w sytuacji braku opatrzenia wniosku podpisem elektronicznym, jest pełnoprawną formą wystąpienia o udzielenie informacji. Por. np. M. Bednarczyk, *Wniesienie wniosku o udostępnienie informacji publicznej drogą elektroniczną – praktyczne problemy*, „Elektroniczna Administracja” 2004, nr 6; podobnie Wyrok WSA we Wrocławiu z 15 listopada 2011 r., sygn. akt IV SAB/Wr 97/11, podobnie Wyrok WSA w Gliwicach z 2 sierpnia 2011 r. sygn. akt IV SAB/Gl 36/11. Ciekawą argumentację za dopuszczalnością składania wniosków w formie elektronicznej, bazującą na normach prawa konstytucyjnego, przeprowadzają autorzy: E. Iwanek-Chachaj, J. Jerzmański, D. Lebowa, A. Ostrowska, K. Popik-Chorąży, W. Postulski, M. Roliński, P. Sadowski, P. Smoleń, K. Stanik-Filipowska, J. Stelmasiak (red.), H. Walczak, A. Wąsikowska, *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2010, s. 41.

wodawca idzie jeszcze dalej w stronę ułatwiania dostępu do informacji o środowisku, przewidując nawet okoliczności, gdy wniosek może być złożony w formie ustnej⁵⁴. W praktyce niejednokrotnie organy administracji publicznej przygotowują specjalne formularze kontaktowe, które ułatwiają złożenie wniosku przez Internet. Korzystanie z gotowych formularzy, poza ułatwieniem komunikacji z urzędem, umożliwia również uniknięcie błędów mogących stać się fakultatywną podstawą odmowy udzielenia informacji o środowisku z art. 17 pkt 4 ustawy – zbyt ogólnikowego sformułowania wniosku czy też braków formalnych wniosku o udostępnienie informacji o środowisku.

Podobnie elastyczne podejście przyjął ustawodawca odnośnie do formy, w jakiej ma być ona przekazana. Ustawa w art. 15 stwierdza, że poza wyjątkami wynikającymi z ograniczeń technicznych informacja powinna być udostępniana w formie wskazanej we wniosku o udostępnienie. W razie braku takiej możliwości to wnioskodawcy pozostawia się ostateczną decyzję, w jaki sposób i w jakiej formie udostępniona ma zostać mu informacja (po uzasadnieniu, dlaczego pierwotnie wnioskowana forma udostępnienia nie może zostać zrealizowana). Brak wyboru formy (po uprzednim wezwaniu przez organ) prowadzić może do wydania decyzji o odmowie udzielenia informacji.

Instytucje prawne nakierowane na szeroki dostęp do informacji o środowisku nie byłyby efektywne, gdyby udostępnienie informacji o środowisku napotykało na bariery o charakterze ekonomicznym. Podmiotowe prawo do informacji o środowisku i jego ochronie jest prawem powszechnym, a nie przywilejem zarezerwowanym dla najzamożniejszych. Z drugiej strony organ, udostępniając informacje o środowisku, ponosi koszty utrzymania infrastruktury oraz koszty związane z przygotowaniem informacji do udostępnienia. Efektywny system dostępu do informacji o środowisku musi zatem w sposób adekwatny ciężary te rozłożyć pomiędzy organy administracji oraz osobę występującą z wnioskiem o udostępnienie informacji⁵⁵.

Jako że organy administracji publicznej są ustawowo zobowiązane do prowadzenia i aktualizacji różnych rodzajów rejestrów, wyszukiwanie i udostępnianie w siedzibie organu dokumentów wyszczególnionych w publicznie dostępnym wykazie jest bezpłatne⁵⁶. Podobnie bezpłatny jest czynny dostęp do informacji opublikowanych w ramach „Biuletynu Informacji Publicznej” czy innych publikatorach. Inaczej wygląda sytuacja

54 Art. 12 ust. 2 ustawy.

55 M. Micińska, *Udział społeczeństwa w ochronie środowiska. Instrumenty administracyjno-prawne*, Toruń 2011, s. 124.

56 Art. 26 ust. 1 ustawy.

cja, kiedy w ramach udostępniania biernego organ administracji będzie musiał informacje odpowiednio przygotować dla wnioskującego. Przygotowanie to może wiązać się z jej przekształceniem na formę wskazaną we wniosku o udostępnienie informacji, wyszukaniem informacji, sporządzeniem kopii dokumentów oraz ich przesyłką. W takim przypadku, gdy udostępnienie informacji następuje w formie zindywidualizowanej, ustawodawca dopuszcza możliwość poboru opłat. Ich jedynym celem ma być zwrot kosztów przygotowania i wysyłki materiałów⁵⁷. Ustawodawca, chcąc ujednolicić wysokość opłat a jednocześnie zagwarantować, że nie będą one nadużywane, wprowadził w ustawie stawki maksymalne oraz katalog usług, za które takie opłaty mogą być w ogóle pobierane. Szczegółne warunki ich wysokości oraz pobór określone zostały w rozporządzeniu w sprawie opłat za udostępnianie informacji o środowisku⁵⁸.

Równie istotnym szczegółem, podobnie jak to miało miejsce w przypadku opłat za udostępnianie informacji o środowisku, jest problem terminów udostępniania tej informacji. Oczywiście, że obstrukcja urzędnicza, zbyt długo trwające procedury zniweczyć mogą sens pozyskiwania informacji o środowisku. Ze względów technicznych forma, rodzaj i zakres wystąpienia o udostępnienie informacji o środowisku warunkuje prędkość jej uzyskania. Jako podstawową regulację terminu udostępnienia informacji ustawodawca użył określenia „bez zbędnej zwłoki”⁵⁹. To wieloznaczne określenie wskazuje jednak, iż założeniem ustawodawcy jest szybkie udostępnianie informacji o środowisku. Dla stworzenia bardziej precyzyjnych ram czasowych w ustawie wskazuje się, że informacja powinna być udzielona w terminie nie dłuższym niż jeden miesiąc. Pojawić się mogą oczywiście także przypadki szczególne, jak na przykład udostępnienie informacji, które będzie charakteryzowało się wysokim stopniem komplikacji. Tutaj termin ten przedłużony został przez ustawodawcę do dwóch miesięcy⁶⁰. Z kolei, gdy informacje, o które występuje podmiot, dostępne są w publicznie dostępnych wykazach, lub gdy zachodzą sytuacje klęski żywiołowej lub katastrofy naturalnej lub awarii technicznej, zastosowanie znajdzie termin krótszy – „w dniu złożenia wniosku”⁶¹. Powyższe reguły dotyczące terminów

57 B. Rakoczy, *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 88.

58 Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 listopada 2010 r. w sprawie opłat za udostępnianie informacji o środowisku, Dz.U. 2010, nr 215, poz. 1415.

59 Art. 14 ust. 1 ustawy.

60 Art. 14 ust. 2 ustawy.

61 Oczywiście wydaje się, że w przypadku dokumentów, o których dane zawarte są w dostępnych publicznie wykazach, dotrzymanie terminu ustawowego, a więc

udostępniania wniosku będą miały również zastosowanie w przypadku odmowy udostępnienia informacji o środowisku⁶².

Kwestią niezwykle delikatną są wyjątki od zasady udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie. Z jednej strony doskonale wiadomo, że prawa podmiotowe gwarantowane w Konstytucji RP powinny być realizowane w sposób jak najszerzy. Z drugiej strony nawet autorzy Konwencji w Aarhus czy odpowiednich regulacji unijnych mieli świadomość, że wystąpić mogą pewne okoliczności, w których realizacja tego prawa będzie musiała być ograniczona⁶³. Pamiętając o konstytucyjnym rodowodzie prawa dostępu do informacji o środowisku (art. 74 ust. 3 Konstytucji RP), wszelkie jego ograniczenia analizować trzeba w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji. Norma zawarta w tym artykule stawia wymogi proceduralne i faktyczne do podejmowania prób ograniczenia praw konstytucyjnych. Jeśli chodzi o wymogi faktyczne, to wymienione są tutaj przesłanki bezpieczeństwa i ochrony porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Wymogiem formalnym jest zachowanie formy ustawowej przy wprowadzaniu takich ograniczeń⁶⁴, a także konieczność zachowania proporcjonalności tak, aby ograniczenia nie naruszały istoty prawa dostępu do informacji o środowisku.

Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie w rozdziale drugim działu pierwszego reguluje problem odmowy udostępnienia informacji o środowisku. Zawarcie normy regulującej tę problematykę w akcie rangi ustawowej jest, co wskazano powyżej, warunkiem formalnym legalności takich ograniczeń. Jeśli zaś chodzi o warunki materialnoprawne, to zostały one ujęte w dwóch zamkniętych katalogach. Pierwszym z nich jest zawarty w art. 16 ustawy katalog bezwzględnych przesłanek odmowy udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie. Artykuł 17 zawiera z kolei krótszą, niż ma to miejsce w przypadku poprzedniego artykułu, listę przesłanek fakultatywnych odmowy udzielenia informacji o środowisku jego ochronie. Także i w tym miejscu zauważyć można problem niewłaściwej implementacji dyrektywy 2003/4/WE/ ponieważ nie przewiduje ona katalogu sytuacji, gdy organ ma bezwzględny obowiązek odmowy udostępnienia

udostępnienie ich w dniu złożenia wniosku jest w wielu przypadkach nierealne. Dlatego też nowelizacja ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku przewiduje zmianę treści art. 14 ust. 3 ustawy dla tego typu informacji i wydłużenie terminu na realizację wniosku do 3 dni.

62 Art. 14 ust. 5 ustawy.

63 Por. art. 4 dyrektywy 2003/4/WE.

64 Por. P. Korzeniowski, *Zasady prawne ochrony środowiska*, Łódź 2010, s. 464.

informacji. Artykuł 4 ust. 2 dyrektywy 2003/4/WE stawia warunek, iż władze publiczne mogą odmówić udzielenia informacji o środowisku dopiero wtedy, gdy ujawnienie takich informacji negatywnie wpłynie na ochronę określonych interesów i tajemnic wymienionych w katalogu zawartym w art. 4 ust. 2 lit a)-h). Tym samym wprowadzenie do ustawy w art. 16 katalogu bezwzględnych przesłanek odmowy udzielenia informacji ogranicza kompetencje organów administracji publicznej (władz publicznych) do uznania, że ujawnienie informacji nie wpłynie negatywnie na interesy i tajemnice wymienione w ustawie⁶⁵. Warto odnieść się także do problemów związanych z nadużywaniem przez niektóre organy zobowiązane do udostępniania informacji o środowisku stosowania wyjątków. Nierzadko bowiem dla ochrony danych osobowych czy własności intelektualnej odmawia się udostępnienia całych opracowań te dane wrażliwie zawierających⁶⁶. Oczywiście wydaje się, że postępowanie takie niesłusznie rozszerza ochronę informacji wrażliwych na całość dokumentu (informacji), który takiego charakteru już nie ma⁶⁷.

W kontekście wyjątków od zasady dostępu do informacji o środowisku warto jest wskazać, że ustawodawca ograniczył potencjalną możliwość

65 W tym obszarze nowelizacja ustawy o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie również przewiduje dostosowanie zapisów ustawowych do wymogów prawidłowej implementacji dyrektywy. Projekt nowelizacji ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku przewiduje bowiem likwidację katalogu przesłanek przewidujących bezwzględną odmowę udostępnienia informacji. Nowy art. 16 ustawy w ustępie pierwszym zawierać ma listę interesów i tajemnic zawartych w dotychczasowym katalogu bezwzględnych przesłanek, lecz opatruje je innym wstępem. Celem zmiany jest objęcie wszystkich przesłanek odmowy w nowym art. 16 ustawy obowiązkiem badania interesu publicznego przemawiającego za udostępnieniem informacji o środowisku i jego ochronie. Zgodnie bowiem z treścią początkowej części nowego art. 16 ustawy „władze publiczne mogą odmówić udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie po rozważeniu interesu publicznego przemawiającego za udostępnieniem informacji w konkretnym przypadku, jeżeli udostępnienie tych informacji może naruszyć” katalog interesów i tajemnic wymieniony w pkt 1–9. Jednocześnie wraz z likwidacją katalogu przesłanek bezwarunkowej odmowy udzielenia informacji o środowisku do nowego art. 16 ustawy dodano ustęp 2, w którym zawarto dotychczasowe fakultatywne przesłanki odmowy udzielenia informacji o środowisku zawarte w dawnym art. 17 ustawy.

66 P. Chylarecki, M. Wiśniewska, J. Engel, *Dostęp do informacji środowiska i udział w decyzjach dotyczących środowiska: społeczna kontrola praktyk administracji publicznej*, Warszawa 2014, s. 28 i n.

67 W nowelizacji ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie przewiduje się dodanie art. 16 ust. 4. W myśl tego przepisu prawidłową praktyką będzie wyodrębnienie z informacji danych podlegających wyłączeniu (np. poprzez zamazanie) z przyczyn zawartych w art. 16 ust. 1 pkt 1–9 i udostępnienie pozostałej części informacji.

nadużywania instrumentu odmowy. Po pierwsze, wprowadził wymóg formy takiej odmowy. Odmowa udzielenia informacji o środowisku i jego ochronie dopuszczalna jest jedynie w formie decyzji administracyjnej. Co za tym idzie, musi być uzasadniona i podlega trybowi odwoławczemu. Po drugie, ustawodawca wyodrębnił grupę informacji wrażliwych, dotyczących: ilości i rodzajów pyłów lub gazów wprowadzanych do powietrza oraz miejsca ich wprowadzania; stanu, składu i ilości ścieków wprowadzanych do wód lub do ziemi oraz miejsca ich wprowadzania; rodzaju i ilości wytwarzanych odpadów oraz miejsca ich wytwarzania; poziomu emitowanego hałasu oraz poziomu emitowanych pól elektromagnetycznych⁶⁸. Katalog ten stanowi swoisty wyjątek od wyjątków – części obligatoryjnych przesłanek odmowy udzielenia informacji o środowisku. Niezależnie od tego, czy dane te będą mogły kwalifikować się pod któryś z wyjątków i tak zgodnie z art. 18 ustawy podlegają ujawnieniu.

Dostęp do informacji o środowisku jest instytucją prawną ochrony środowiska. Jednocześnie poprzez swoje oddziaływanie na wiele innych dziedzin prawa ochrony środowiska uznać można go za jeden z kluczowych elementów systemu ochrony środowiska. Warunkuje on prawidłową realizację zasady udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji z zakresu ochrony środowiska. Dostęp do informacji o środowisku jest także blisko skorelowany z problemem monitoringu środowiska, będąc w dużej mierze uzależnionym od informacji z tego monitoringu pochodzących. Z drugiej strony, żądając informacji o środowisku, podmiot indywidualny może dynamizować i weryfikować działania organów publicznych w zakresie prawidłowego pozyskiwania danych o środowisku. Dostęp jest także instrumentem mogącym inicjować proces zmian i tworzenia nowych norm w obszarze prawa ochrony środowiska. Będzie się tak działo w sytuacji, gdy władze publiczne będą miały świadomość dużego zainteresowania obywateli stanem środowiska oraz działaniami podejmowanymi przez organy administracji publicznej, legislaturę, organy sądownicze, organy kontrolne w sferze ochrony środowiska. O systemowym charakterze dostępu do informacji o środowisku świadczyć może również fakt, że zasada ta identyfikowana jest zarówno przez prawo międzynarodowe (jako jeden z desygnatów prawa do środowiska odpowiedniej jakości⁶⁹), jak i przez prawo europejskie i prawo krajowe. Dostęp do informacji o środowisku traktowana jest jako jedna z fundamentalnych zasad współpracy międzynarodowej w dziedzinie ochrony środowiska⁷⁰.

68 Art. 18 ustawy.

69 E. Louka *International Environmental Law. Fairness, Effectiveness, and World Order*, Cambridge 2006, s. 129.

70 M. Górski (red.) i in., *Prawo ochrony środowiska*, s. 67.

Zagadnienie systemowe prawa ochrony środowiska, którym została poświęcona książka, ma wielkie teoretyczne i praktyczne znaczenie w dogmatyce prawa. Rozważania, które wypełniają treść książki, dotyczą wybranych zagadnień prawa ochrony środowiska, tworząc w ten sposób pewien zarys systemowego ujęcia tej gałęzi prawa. Przedmiot badanej problematyki potraktowany zostało przez Autorów w sposób otwarty na zainteresowania i potrzeby przedstawicieli innych dziedzin prawoznawstwa. Ważną częścią składową problemu doskonalenia modelu prawnego ochrony środowiska jest lepsze wykorzystanie instrumentów prawnych pozwalających racjonalnie połączyć różne metody regulacji prawnej w system prawa.

Budowanie mechanizmu ochrony prawnej środowiska jest oczywiście zadaniem wielowymiarowym i wymaga kompleksowego doń podejścia z uwzględnieniem szerokiej analizy systemowej najważniejszych zagadnień z tej dziedziny. Książka poświęcona jest teoretycznemu opracowaniu wybranych zagadnień systemowych prawa ochrony środowiska. Nie obejmuje ona wszystkich stron przedstawionego problemu, co oczywiście trudno jest dokonać w jednej pracy. Koncepcji zagadnień systemowych prawa ochrony środowiska, wysuwanej w pracy, nie można uważać za bezsporną, ale jest ona poważnie uargumentowana i daje asumpt do poważnych przemyśleń.

Oddając w ręce Czytelnika tę książkę, żywimy nadzieję, że wypełni ona istotną lukę w piśmiennictwie dotyczącym analizy systemowej prawa ochrony środowiska. Książka jest pierwszą monografią w serii *Biblioteka Problemów Prawa Ochrony Środowiska*, w ramach którego będą prezentowane poglądy przedstawicieli doktryny oraz praktyków zajmujących stosowaniem prawa ochrony środowiska.

Piotr Korzeniowski



WYDAWNICTWO
UNIwersytetu
ŁÓDZKIEGO

www.wydawnictwo.uni.lodz.pl

