

*Szymon Raniszewski*

## **PRAWO DOSTĘPU DO INFORMACJI O ŚRODOWISKU I JEGO OCHRONIE**

### **Zagadnienia wstępne**

Celem niniejszego opracowania jest omówienie instytucji prawnej, którą jest dostęp do informacji o środowisku. Oczywistym jest fakt, iż dostęp do informacji publicznej jest potrzebny w demokratycznym państwie, ażeby mogła być zrealizowana podstawowa zasada jaką powinno się charakteryzować państwo tj. zasada demokratycznego państwa prawa, której egzemplifikacją jest między innymi prawo dostępu do informacji publicznej.

Podstawowym aktem prawnym który zawiera w sobie materię prawa dostępu do informacji jest ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej<sup>1</sup>, natomiast jeśli chodzi o dostęp do informacji o środowisku to takie prawo uregulowane zostało w ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko<sup>2</sup>. Pytaniem jakie należy postawić jest kwestia czy właściwe było wyłączenie prawa dostępu do informacji o środowisku spod przepisów ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r., prawo ochrony środowiska<sup>3</sup> i uchwalenie nowego aktu prawnego który w swych przepisach zawiera takie prawo. Wykazano, że takie wyłączenie niniejszego prawa i przeniesienie do innego aktu prawnego także o randze ustawy było zabiegiem niewłaściwym i zbytecznym. Zabieg ten spowodował dysharmonizację zasad prawa ochrony środowiska.

### **Rys historyczny prawa dostępu do informacji**

Prawo do informacji o stanie środowiska jest jednym z podstawowych, a w konsekwencji jednym z najważniejszych instrumentów prawa ochrony środowiska. Oprócz elementu formalnego, przejawiającego się w prawie dostępu do informacji o środowisku ten instrument spełnia także rolę czynnika „społecznego” polegającego na tym, że społec-

<sup>1</sup> Dz. U z 2001 r. nr 112, poz. 1198 z późn. zm.

<sup>2</sup> Dz. U z 2008 r. nr 199 poz. 1227 z późn. zm., dalej powoływana dalej jako u.i.o.ś.

<sup>3</sup> Dz. U z 2001 r. nr 62 poz 627 z późn. zm., dalej powoływana jako p.o.ś.

czeństwo, obywatele, mają wpływ na podejmowanie decyzji przez odpowiednie organy władzy, których skutkiem jest mniejsze lub większe oddziaływanie na środowisko<sup>4</sup>.

Najwyższa Izba Kontroli w raporcie dotyczącym „**Informacji o wynikach kontroli gromadzenia i udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie w latach 2004-2005**”, stwierdza, że w Polsce dość poważnym problemem jest brak tradycji działań jawności władzy publicznej, a także niechęć do udzielania informacji. W przytoczonym raporcie NIK wskazało na następujący obszar działalności państwa, który musi zostać poprawiony „*Zasada jawności życia publicznego, choć prawnie zadekretowana w praktyce bardzo często nie jest respektowana. Organy władzy zobowiązane są do jawności, bardzo często ten obowiązek jest postrzegany jako swoistego rodzaju przymus a nie naturalny nawyk, brak jawności oraz przejrzystości działań administracji jest jednym z dysfunkcyjnych obszarów państwie. Ograniczony dostęp do informacji (tj. nierówność w dostępie do informacji) został zaliczony przez NIK do obszarów działań korupcyjnych*”<sup>5</sup>.

Krajem, który jako pierwszy w Europie wprowadził instytucje, gwarantujące zasadę jawności w działaniach administracji państwowej była Szwecja, która w 1766 r., przyjęła ustawę o wolności prasy i jawności akt. Ustawa dotyczyła wszystkich informacji a nie tylko tych z zakresu ochrony środowiska. Jednakże poza państwami, które leżą na Półwyspie Skandynawskim, w krajach europejskich wiodącą zasadą była zasada tajności dokumentów. Sytuacja ulegała jednak powolnej zmianie dopiero gdy w 1966 r. w USA została przyjęta ustawa o wolności informacji ( ang. *Freedom of Information Act – FOI*). Ustawa ta do dnia dzisiejszego jest uznawana za wzorcowy akt prawny, który w sposób całościowy, kompleksowy, ale także przejrzysty reguluje prawo dostępu do informacji, a także akt urzędowych. Ustawa *FOI* podobnie jak jej szwedzki odpowiednik dotyczyła informacji wszelkiego rodzaju a nie tylko informacji związanych ze środowiskiem.

Na bazie ustawy *FOI* powstały regulacje prawne dotyczące biernego udostępniania informacji zwane „ustawami *FOI*”. Najważniejszym zagadnieniem, które zostało zawarte w ustawie *FOI* była zasada jawności przejawiająca się tym, iż każdy może żądać od rządu federalnego dostępu do dokumentów i informacji urzędowych. W ślad za rządem federalnym, poszczególne rządy stanów wprowadziły podobne rozwiązania<sup>6</sup>.

Na podstawie przepisów ustawy *FOI*, można wyróżnić dwa tryby udostępniania informacji. Pierwszym z nich jest tzw. **biernie udostępnienie informacji** – polegające na tym, iż organ administracji publicznej udostępnia daną informację na wyraźny wniosek osoby zainteresowanej. Drugim zaś trybem jest tzw. **czynne udostępnienie** - polegające na gromadzeniu, przetwarzaniu, przez odpowiedni organ administracji publicznej informacji, a w dalszym etapie na udostępnieniu tych informacji społeczeństwu, a także poprzez rozpowszechnianie.

<sup>4</sup> J. Jendrośka, M. Bar, Z. Bukowski, *Dostęp do informacji o środowisku i jego ochronie*, Poznań-Wrocław 2007 s. 11.

<sup>5</sup> Najwyższa Izba Kontroli, Departament Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego, Warszawa czerwiec 2006 r., KSR-41017/05, nr ewidencyjny. 29/ 2006/ PO5108/KSR s. 11-12.

<sup>6</sup> J. Jendrośka, M. Bar, Z. Bukowski, *dostęp do informacji o środowisku i jego ochronie*, Poznań-Wrocław 2007 s. 12.

## Źródła prawa międzynarodowego w zakresie dostępu do informacji o środowisku

Podstawowymi aktami prawa międzynarodowego w zakresie dostępu do informacji o środowisku, a także udziału społeczeństwa w ochronie środowiska są:

- a) Konwencja Europejskiej Komisji Gospodarczej Organizacji Narodów Zjednoczonych o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska podpisana dnia 25 czerwca 1998 r. w Aarhus (Konwencja z Aarhus).
- b) Protokół EKG ONZ w sprawie rejestrów uwalniania i transferu zanieczyszczeń podpisany dnia 21 maja 2003 r. w Kijowie (Protokół PRTR), sporządzony do Konwencji z Aarhus, regulujący aktywne rozpowszechnienie informacji o środowisku poprzez tworzenie publicznie dostępnych, elektronicznych rejestrów uwalniania i transferu zanieczyszczeń (PRTR).

**Ponadto do źródeł prawa międzynarodowego należą dwie dyrektywy:**

1. dyrektywa Rady 90/313/EWG z 7 czerwca 1990 r. w sprawie swobodnego dostępu do informacji o środowisku<sup>7</sup>;
2. dyrektywa Parlamentu i Rady 2003/4/WE z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji o środowisku<sup>8</sup>.

Konwencja z Aarhus została ratyfikowana i włączona do polskiego porządku prawnego. Zgoda na ratyfikację Konwencji z Aarhus została wyrażona w ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o ratyfikacji Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska<sup>9</sup>. Ratyfikacja konwencji była możliwa na podstawie artykułu 89 ust 1 Konstytucji RP<sup>10</sup>.

## Polskie źródła dostępu do informacji publicznej, a w szczególności dostępu do informacji o środowisku

Analizując polski system prawny można zauważyć wiele aktów prawnych, które w swych przepisach zawierają prawo dostępu do informacji publicznej oraz co jest główną osią niniejszego opracowania, prawa dostępu do informacji o środowisku. Należy zauważyć, iż zdecydowana większość informacji odnoszących się do środowiska jest równocześnie informacjami publicznymi to zakres, w którym są stosowane oba te reżimy, jest tożsamy.

<sup>7</sup> Dz. Urz. WE L 158 23.06.1990.

<sup>8</sup> Dz. Urz. WE L 41/26, 14.02.2003.

<sup>9</sup> Dz.U nr 89, poz. 970.

<sup>10</sup> Przepis art. 89 ust 1 stanowi iż Ratyfikacja przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej i jej wypowiedzenie wymaga uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, jeżeli umowa dotyczy 1) pokoju, sojuszy, układów politycznych lub układów wojskowych, 2) wolności, praw lub obowiązków obywatelskich określonych w Konstytucji, 3) członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w organizacji międzynarodowej, 4) znacznego obciążenia państwa pod względem finansowym, 5) spraw uregulowanych w ustawie lub w których Konstytucja wymaga ustawy”.

W polskim prawie źródłami prawa do informacji są:

- Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>11</sup>,
- ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, oraz wydane na jej podstawie rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej<sup>12</sup>,
- ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.

### Konstytucyjne podstawy prawa do informacji oraz prawa do informacji o środowisku

W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej prawo dostępu do informacji zostało ujęte w kilku przepisach. Pierwszym przepisem, który wymaga głębszej analizy jest art. **61 ust. 1** Konstytucji RP, który stanowi, iż „obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne”. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. W analizowanym przepisie Konstytucja zawiera prawo dostępu obywateli do informacji o działalności organów władzy publicznej, jednostek samorządowych oraz samorządów gospodarczych i zawodowych. Prawo to jest przynależne każdemu obywatelowi Rzeczypospolitej Polskiej. Przepisem, który w sposób jednoznaczny odnosi się do prawa dostępu do informacji o środowisku jest art. **74 ust 3** Konstytucji który stanowi że „Każdy ma prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska”. Prawo zawarte w przepisie art. 74 ust 3 nabiera pełnego znaczenia w chwili, gdy umożliwi się jednostce bezpośrednio lub pośrednio wzięciu udziału w postępowaniu, w którym to będzie mogła wykorzystać powziętą informację. Regulacje dotyczące prawa do dostępu do informacji oraz dostępie do informacji o środowisku były tworzone w sposób od siebie niezależny, dlatego też występują pomiędzy nimi pewne różnice tj. w art. 61 Konstytucji stanowi o prawie „obywatela” zaś art. 74 ust 3 o prawie „każdego”.

W związku z powyższym w doktrynie pojawiły się wątpliwości czy prawo do informacji o środowisku i jego stanie jest częścią prawa do informacji publicznej czy też jest to prawo konstytucyjnie odrębnie chronione<sup>13</sup>. B. Banaszak twierdzi iż „Prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska łączy się z prawem do informacji ustanowionym w art. 61 Konstytucji. Nie jest to jednak proste powtórzenie ale prawo zawarte w art. 74 ust 3 wprowadza nowe elementy, które odnoszą się tylko i wyłącznie do środowiska i tym samym zawężają zakres przedmiotowy samego prawa do informacji. Jednocześnie

<sup>11</sup> Dz.U nr 78, poz. 483.

<sup>12</sup> Dz. U nr 10, poz. 68.

<sup>13</sup> B. Rakoczy Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko Komentarz Lexis Nexis Warszawa 2010 wyd. 1 s. 17.

przepis art. 74 ust 3 zapewnia szerszy zakres podmiotowy niż przepis art. 61 Konstytucji RP<sup>14</sup>.

### Prawo dostępu do informacji o środowisku na podstawie przepisów ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku, i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko

Przepis artykułu 1 u. i. o. ś określa trzy podstawowe kwestie tj.: 1) zasady i tryb postępowania w sprawach: a) udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie b) ocen oddziaływania na środowisko c) transgranicznego oddziaływania na środowisko, 2) zasady udziału społeczeństwa w ochronie środowiska 3) organy administracji właściwe w sprawach, o których mowa w pkt. 1. W analizowanym przepisie ustawodawca wskazał zakres przedmiotowy ustawy. Zgodnie z przepisem art. 1 ustawa reguluje trzy podstawowe kwestie tj. zasady i tryb postępowania w określonych sprawach, udział społeczeństwa w ochronie środowiska, a także tworzy ona nowe organy administracji państwowej, których zadaniem jest ochrona środowiska. Sformułowanie ujęte w art. 1 pkt. 3 mówiące o określeniu właściwych organów sprawach, o których jest mowa w pkt. 1, ujęte jest zbyt ogólnie gdyż może sugerować, że przedmiotowa ustawa określa tylko właściwość tychże organów, a tak w rzeczywistości nie jest, ponieważ tworzy ona nowe organy administracji publicznej, jak Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska oraz Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska. Zgodnie z przepisami u. i. o. ś. zawartymi w dziale VII, ustawodawca powierzył nowo utworzonym organom szereg kompetencji i zadań, które powinny być wypełniane przez te organy w celu ochrony środowiska. Należy powiedzieć że art. 1 ma duże i istotne znaczenie, ponieważ zawiera elementy, które są uregulowane w ustawie oraz sposób ich połączenia. Nie można pominąć faktu, iż przedmiotowa ustawa jest nijako „kompilacją” rozwiązań, które obowiązywały w polskim prawie i były ujęte w p. o. ś. Zgodnie z art. 2 ust 1 u. i. o. ś. przepisy analizowanej ustawy nie naruszają przepisów ustawy z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych<sup>15</sup> oraz zgodnie z art. 2 ust 2 przepisów ustawy z wyjątkiem działu II nie stosuje się do spraw uregulowanych w przepisach ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe<sup>16</sup>. Analizowany przepis jest o tyle istotny, iż dotyczy zakresu stosowania ustawy co ma dalszy związek z prawem dostępu do informacji o środowisku. W tym przepisie ustawodawca odniósł się do niezwykle ważnej kwestii tj. relacji analizowanej ustawy do innych aktów prawnych. Mowa tutaj o relacjach, które zachodzą pomiędzy poszczególnymi aktami prawa ochrony środowiska czy to między sobą czy też między tymi aktami, a innymi ustawami czy też rozporządzeniami funkcjonującym w polskim obrocie prawnym.

Jak zauważa B. Rakoczy polski ustawodawca ma bowiem coraz więcej problemów z normatywnym określaniem relacji pomiędzy poszczególnymi aktami prawnymi. Regulacja, która została ujęta w ust 2 w sposób jednoznaczny porządkuje stan prawny

<sup>14</sup> B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz Warszawa 2008 s. 377-378.

<sup>15</sup> Dz.U z 2005 nr 196, poz 1631 z późn. zm.

<sup>16</sup> Dz.U. z 2007 nr 42, poz 276, oraz z 2008 nr 93, poz. 583.

jednak nie w taki sposób, który można by uznać za pełny. W analizowanym przepisie ustawodawca określił relacje tylko do dwóch aktów prawnych tj. do ustawy z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych, a także ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. – prawo atomowe. Należy podkreślić, iż analizowany przepis nie określa relacji jakie następują w stosunku do innych aktów prawnych takich jak ustawa z dnia 21 kwietnia 2001 r. – prawo ochrony środowiska czy też ustawy, o której mowa wyżej tj. o dostępie do informacji publicznej z dnia 6 września 2001 roku. Artykułem, który ma kluczowe znaczenie dla omawianego zagadnienia jest art. 4 u. i. o. ś., który stanowi, iż każdy ma prawo do informacji o środowisku i jego ochronie na warunkach określonych ustawą. Prawo do informacji o środowisku i jego stanie jest uznawane za jedno z podstawowych praw jednostki związanych ze środowiskiem i jego ochroną<sup>17</sup>.

W literaturze przedmiotu prawo do informacji o środowisku jest uznawane przez teoretyków prawa za ogólną zasadę prawa ochrony środowiska<sup>18</sup>. Do momentu wejścia w życie ustawy z dnia 3 października 2008 r., zasada prawa dostępu do informacji o środowisku była ujęta w podstawowym akcie prawnym odnoszącym się do problematyki prawnej ochrony środowiska tj. w art. 9 p. o. ś. i stanowiła pewną spójność z pozostałymi zasadami prawa ochrony środowiska ujętymi w art. 4-12 p. o. ś. Jednakże poprzez wyłączenie zasady prawa dostępu do informacji o środowisku z ustawy prawo ochrony środowiska i włączenie jej do osobnego aktu prawnego, nastąpiło zburzenie przyjętych rozwiązań, a co za tym idzie ta zmiana musi zostać oceniona krytycznie. Warto podkreślić, iż nawet wyłączenie zasady prawa dostępu do informacji o środowisku spod rozwiązań ujętych w p. o. ś., nie powoduje automatycznie, że ta zasada traci charakter ogólny, jednakże można mówić w tym przypadku o osłabieniu jej charakteru. Ustawodawca, w sposób bardzo wyraźny połączył zasadę prawa informacji o środowisku z oddziaływaniem na środowisko i zasadą udziału społeczeństwa w ochronie środowiska. Można stwierdzić, iż *de lege lata* zasada prawa do informacji o środowisku została zredukowana tylko do ocen oddziaływania. Straciła więc swój uniwersalny charakter<sup>19</sup>. Zasada udostępnienia informacji o środowisku i jego stanie jest co oczywiste ujęta w u. i. o. ś., a co za tym idzie jest realizowana przez ustawodawcę. Na marginesie należy wytknąć prawodawcy zbyt długi tytuł ustawy (co nie jest zgodne z zasadami techniki prawodawczej). Organy powinny stosować zasadę życzliwej interpretacji prawa wobec jednostki<sup>20</sup>.

W art. 4 u. i. o. ś. ustawodawca określa zakres podmiotowy posługując się pojęciem „każdy”, pod tym pojęciem kryją się osoby fizyczne, osoby prawne, ale także jednostki organizacyjne, które nie posiadają osobowości prawnej. W żadnym przepisie ustawy, ustawodawca nie różnicuje podmiotów, jeśli chodzi o prawo dostępu tych podmiotów do informacji o środowisku. Jak stwierdza B. Rakoczy prawo to jest niezależne od wieku,

<sup>17</sup> J. Ciechanowicz-McLean (red.), *Leksykon ochrony środowiska*, Warszawa 2009 s. 269.

<sup>18</sup> Do zasad ogólnych prawa ochrony środowiska, prawo dostępu do informacji o środowisku: wyróżniają min. J. Stelmasiak (red). *Prawo ochrony środowiska*, Lexis Nexis wyd 2, M. Górski (red) *Prawo ochrony środowiska*, Wolters Kluwer, czy też B. Wierzbowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska, Zagadnienia podstawowe* wyd. 5 Warszawa 2012.

<sup>19</sup> B. Rakoczy, Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie (...) s. 23.

<sup>20</sup> *Ibidem*, s. 24.



choć może on mieć pewne znaczenie gdyż w zgodzie z przepisami ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>21</sup>, wymaga się aby osoba miała zdolność do czynności prawnych. W ocenie B. Rakoczego brak takiej zdolności nie może być przesłanką, która może stanowić przeszkodę do udzielenia informacji osobom, które nie posiadają takiej zdolności, dlatego że prawo to ma ogromne znaczenie dla ochrony życia i zdrowia takich osób. Prawo dostępu do informacji o środowisku niezależne jest także od płci, narodowości, przynależności do określonych grup społecznych czy wyznania. Pod pojęciem „każdy” powinno się znaleźć jak najwięcej podmiotów i jednostek prawa.

Analizowany przepis ma charakter normy ogólnej, która wyraża zasadę prawa dostępu do informacji, jednak określony także zakres przedmiotowy. Zakresem przedmiotowym są informacje o środowisku i informacje o jego ochronie. Zróżnicowanie tych dwóch elementów mimo, że są ze sobą związane i przedstawiają jedno prawo, to jednak łączą dwa elementy tj. stan środowiska i ochronę środowiska. Należy zauważyć, że oba te elementy tworzą jedną całość jednak istnieje możliwość, iż podmiot będzie domagał się tylko informacji o środowisku przy jednoczesnym pominięciu kwestii ochrony środowiska lub będzie miała miejsce sytuacja odwrotna. Ważną kwestią jest fakt, iż wnioskodawca w swym wniosku nie musi w sposób jasny i klarowny wskazać czy domaga się informacji o ochronie środowiska czy też samym środowisku lub też czy żądana przez niego informacja łączy oba te elementy. Cechą prawa informacji o środowisku jest aktualny stan tego środowiska, przez realizację tego prawa osoba żądająca informacji może uzyskać informację tylko i wyłącznie na temat tego jaki jest stan środowiska, zaś osią prawa informacji o stanie środowiska jest nie tylko stan środowiska ale także działania jakie podejmowane są przez odpowiednie organy w celu ochrony środowiska.

Pojęcie **ochrony środowiska** zostało ujęte w art. 3 pkt. 13 p. o. ś. poprzez nie rozumieć należy, że jest to podjęcie lub zaniechanie działań, umożliwiające zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej ochrona ta polega w szczególności na: a) racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, b) przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom, c) przywracaniu elementów przyrodniczych do stanu właściwego, zaś pod pojęciem **środowiska**, które jest zawarte w art. 3 pkt. 39 p. o. ś., ustawodawca rozumie ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnię ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami. Ostatnim elementem, który należy omówić podczas analizowania art. 4 u. i. o. ś. jest fakt, iż udostępnienie informacji odbywa się na warunkach, które są określone w ustawie. Zdaniem polskiego ustawodawcy jednostka ma prawo do informacji o środowisku i jego ochronie tylko i wyłącznie, gdy istnieją przesłanki ustawowe. Taki sposób regulacji należy poddać krytyce<sup>22</sup>. Jednak pomimo krytyki ustawodawca przyjął niewła-

<sup>21</sup> Tekst jednolity, ustawa z dnia 9 października 2000r. (Dz. U. nr 98, poz. 1071) powoływany dalej jako k. p. a.

<sup>22</sup> Zob. J. Ciechanowicz-McLean, Z. Bukowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska*, Komentarz Warszawa 2007.

ściwy tryb uregulowania prawa do informacji. Błędem jest, iż ustawodawca wymienia, jakie informacje i dokumenty mogą zostać udostępnione, a naturalne jest to iż prawo powinno rozciągać się na każdą informację o środowisku i jego ochronie, chyba że ustawa w sposób wyraźny wyłącza możliwość udostępnienia takiej informacji.

Prawo do informacji o stanie środowiska było ujęte w ustawie z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska<sup>23</sup>. Jednakże nie od samego początku obowiązywania ustawy z 31 stycznia 1980 r. istniało prawo do zasięgania informacji o stanie środowiska było to możliwe dopiero na podstawie nowelizacji ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska z dnia 29 sierpnia 1997 r.<sup>24</sup>, w wyniku czego zostały wprowadzone instytucje publicznie dostępnych rejestrów, które zawierały dane dotyczące środowiska<sup>25</sup>. Należy podkreślić, iż dostęp do informacji o środowisku był ujęty przez krótki czas w ustawie z dnia 9 listopada 2000 r. o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz o ocenach oddziaływania na środowisko<sup>26</sup>. Przytoczony akt prawny powstał w celu szybszego wprowadzenia do polskiego porządku prawnego rozwiązań, które by pozwoliły na dostęp do informacji o środowisku. Wymieniona ustawa obowiązywała przez 10 miesięcy, została uchylona z chwilą wejścia w życie ustawy o ochronie środowiska, w której to znalazły się przepisy dotyczące dostępu do informacji o środowisku. Przepis artykułu 13 u. i. o. ś., zawiera gwarancję, iż od osoby, która żąda informacji o stanie środowiska nie można wymagać wykazania interesu prawnego lub faktycznego. Przepis tego artykułu należy interpretować w ten sposób, iż jasne jest to, że osoba, która żąda informacji o środowisku chce ją uzyskać w jakimś konkretnym celu jednakże ten cel nie musi być ujawniony we wniosku. Uzyskanie informacji o stanie środowiska i jego ochronie zobowiązuje organ do wydania takiej informacji nawet wtedy, gdy we wniosku nie ma wskazanego interesu prawnego czy też faktycznego.

Poprzez „**interes prawny**” rozumie się interes indywidualny (interes jednostki), którego treść określona jest przez prawo, jednocześnie zapewniając instrumenty prawne służące do ochrony tego interesu, natomiast interes faktyczny nie ma ochrony w obowiązującym stanie prawnym dla jednostki, która wykazuje taki interes<sup>27</sup>. W art. 9 ust. 1 u. i. o. ś. został zawarty katalog informacji, o jakie może wnioskować podmiot chcący się uzyskać informacje o stanie środowiska i jego ochronie. Informacje, które podlegają udostępnieniu dotyczą między innymi stanu elementów środowiska takich jak: powietrze, woda, powierzchnia ziemi, kopaliny, klimat, krajobraz i obszary naturalne, a co za tym idzie bagna, obszary nadmorskie i morskie, oraz rośliny, zwierzęta i grzyby oraz inne elementy różnorodności biologicznej w tym organizmy genetycznie zmodyfikowane, oraz wzajemnych oddziaływań między tymi elementami, oraz informacja o emisjach, do kategorii informacji o środowisku zaliczyć też można informacje o środkach takich jak, środki administracyjne, przepisy

<sup>23</sup> Dz. U z 1980 nr 3 poz. 6.

<sup>24</sup> Dz. U z 1997r. nr 133 poz. 885.

<sup>25</sup> M.Górski, Przegląd Komunalny nr 2/2009.

<sup>26</sup> Dz. U z 2000 r. nr 109, poz. 1157.

<sup>27</sup> M. Laskowska, [w:] E. Bojanowski (red), *Leksykon prawa administracyjnego, 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2009, s. 93.



prawne odnoszące się do środowiska, plany, polityki strategie. Jak wskazuje B. Rakoczy wyliczenie, które zawiera cytowany artykuł należy poddać krytyce. Zadaniem ustawodawcy powinno być wskazanie wyłączeń od udzielenia informacji, które zawiera ustawa, a nie próba wyliczenia wszystkich informacji, jakie mogą zostać udostępnione<sup>28</sup>.

Analizując treść art. 9 ust 1 u. i. o. ś. można odnieść wrażenie, że jest to katalog zamknięty i żadna informacja, która nie znajduje się w treści tego artykułu nie powinna być udostępniana, jednakże art. 74 ust. 3 Konstytucji RP zawiera w swojej treści znacznie szersze i większe prawo niż regulacja ustawowa, a co za tym idzie każda informacja podlega udostępnieniu w sprawie ochrony środowiska i jego stanu niezależnie do tego czy znajduje się w katalogu zawartym w art. 9 ust. 1 u. i. o. ś. czy też nie. Należy przyjąć domniemanie zawarte w art. 74 ust. 3 Konstytucji, które wyraża się tym, iż wszelkiego rodzaju informacja może zostać udostępniona chyba, że organ który dysponuje taką informacją i ją udostępnia orzeknie na podstawie przepisów ustawowych, że w konkretnej indywidualnej sprawie zachodzi przesłanka dzięki, której taka informacja nie może zostać udostępniona. Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, zawiera dwa tryby uzyskania informacji o stanie środowiska i jego ochronie. Pierwszym sposobem, który pozwoli na uzyskanie żądanej informacji jest upowszechnienie (upublicznienie) a drugim zaś trybem jest udzielenie informacji na indywidualny wniosek osoby zainteresowanej. Art. 24 ust. 1 u. i. o. ś. zawiera enumeratywne wyliczenie informacji, które muszą zostać upowszechnione przez odpowiednie organy tj. marszałka województwa, starostę, wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, a także zarządzającego drogą linią kolejową, tramwajową, lotniskiem lub portem. Upublicznienie takich informacji powinno się odbywać za pośrednictwem elektronicznych baz danych, których prowadzeniem powinny zajmować się organy wymienione wyżej. Informacje są również upowszechniane na stronach Biuletynu Informacji Publicznej (BIP).

Drugą formą dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie jest udostępnienie takowej informacji na indywidualny wniosek zainteresowanego. Art. 12 ust. 1 u. i. o. ś. reguluje kwestię złożenia wniosku, a także informacji, które mogą być udostępnione bez złożenia indywidualnego wniosku. Według przytoczonego przepisu wniosek musi być złożony w formie pisemnej. Ustawodawca w żaden inny sposób nie odniósł się do innych warunków formalnych, które taki wniosek powinien spełniać. Należy przyjąć zasadę, że do wniosku, o którym mowa w art. 12 ust. 1 u. i. o. ś. należy stosować przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, które odnoszą się do podań, a konkretnie art. 63 i następujących. Wnioskodawca składając wniosek nie musi w nim wykazać ani interesu prawnego ani faktycznego. Ze złożonego wniosku powinno wynikać, jaką informację wnioskodawca chce posiadać i dla kogo ta informacja powinna być udostępniona. Art. 63 ust 1 k. p. a stanowi o tym, iż podania (żądania, wyjaśnienia, odwołania, zażalenia) mogą zostać wniesione pisemnie, za pomocą telegrafu, dalekopisu, telefaksu, poczty elektronicznej czy też za pomocą formularza, który został umieszczony na stronie internetowej

<sup>28</sup> B. Rakoczy *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie (...)*, s. 35.

odpowiedniego organu administracji publicznej, dając możliwość wprowadzenia danych do systemu teleinformatycznego organu a także w sposób ustnie do protokołu. Według ust. 2 cytowanego przepisu podanie (wniosek) musi zawierać oznaczenie osoby, która taki wniosek kieruje, adres, żądanie, a także powinno czynić zadość innym wymaganiom, które zawierają odpowiednie akty prawne. Istnieje jednak możliwość, która pozwala na udostępnienie informacji o stanie środowiska bez pisemnego wniosku. Możliwość taka została przewidziana w art. 12 ust. 2 u. i. o. ś., a tym samym informacje, które mogą być udostępnione bez pisemnego wniosku są dwojakiego rodzaju. Pierwszym rodzajem są informacje, których udostępnienie nie wymaga wyszukania. W tym przypadku należy zgodzić się z ustawodawcą i logiką stworzonego przepisu. Jak zauważa B. Rakoczy informacja, która nie wymaga wyszukania, a co za tym idzie jej udostępnienie nie powinno nastręczać organowi większych trudności, jest to taka informacja, którą można uzyskać od razu bez zbędnej zwłoki. Drugą grupą informacji, która może być udostępniona bez pisemnego wniosku osoby zainteresowanej są informacje które mają być udostępnione w trybie specjalnym tj. w przypadku wystąpienia stanu klęski żywiołowej, katastrofy naturalnej, a także awarii technicznej uregulowanymi w ustawie z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej<sup>29</sup> oraz wtedy, gdy dojdzie do innego bezpośredniego zagrożenia dla zdrowia ludzi czy też środowiska, a takie zagrożenie jest spowodowane działalnością człowieka lub przyczynami naturalnymi. Informacji bez udzielenia pisemnego wniosku udziela się w przypadkach wymienionych wyżej osobom, które mogą ponieść szkodę w przypadku zagrożenia w celu przedsięwzięcia działań mając na celu zminimalizowanie szkód, które wynikają z tego rodzaju zagrożenia.

Art. 15 u. i. o. ś. reguluje formę, w jakiej organ powinien udostępnić informację. Według przepisów ustawowych organ udostępnia informacje w takiej formie i w taki sposób, jaki wnioskodawca określił we wniosku o udostępnienie informacji, a jeżeli środki techniczne, którymi dysponuje organ nie pozwalają na takie udostępnienie to organ z terminie 14 dni od chwili otrzymania wniosku powinien zawiadomić wnioskodawcę o wystąpieniu braku możliwości udostępnienia informacji zgodnie z wolą wnioskodawcy i zarazem wskazać, w jaki sposób, a także w jakiej formie żądana informacja może zostać udostępniona. Jeśli osoba wnioskująca w terminie 14 dni od dnia otrzymania powiadomienia nie złoży wniosku, w jakiej formie lub sposobie, które są określone w powiadomieniu informacja ma mu zostać udostępniona to organ na podstawie art. 15 ust. 3 ustawy wydaje decyzje o odmowie udostępnienia informacji w sposobie lub formie, które są określone we wniosku<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> Dz. U z 2002 nr 62, poz. 558 z późn. Zm.

<sup>30</sup> Zob. więcej B. Rakoczy, *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie (...)*, s. 51.

## Zakończenie

Dostęp do informacji jest jednym z podstawowych praw, jakie posiada jednostka w demokratycznym państwie, które w swych działaniach cechuje się transparentnością, jawnością, a także przejrzystością. Organy władzy publicznej są obowiązane do udostępnienia informacji, gdy jednostka zwróci się do nich z takim żądaniem. Jednakże, gdy dostęp jest w jakiś sposób ograniczany przez prawo, lub przez niewłaściwe stosowanie przepisów prawa to takie zachowanie może powodować, iż podmioty starające się o dostęp do informacji publicznej tracą zaufanie do państwa i może zrodzić się podejrzenie, że państwo chce coś ukryć pod postacią nie udostępnienia informacji. Prawo dostępu do informacji o środowisku jest jednym z podstawowych zasad prawa ochrony środowiska. To właśnie dostęp do informacji o środowisku i jego ochronie powoduje możliwość realizowania określonych praw, które posiada jednostka. W przedstawionym artykule autor starał się dowieść, iż wyłączenie przepisów dotyczących prawa do informacji o środowisku spod przepisów ustawy prawo ochrony środowiska było błędne i zbyteczne, ponieważ oprócz tego, że u. i. o. ś. zawiera w swej treści przepisy, które są nowością w polskim prawie (tj. wprowadzenie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, czy też utworzenie Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska, a także dyrekcji regionalnych), to oprócz tego wyłączenie przepisów o dostępie do informacji o środowisku jest zabiegiem błędnym, który dysharmonizuje prawo ochrony środowiska. Należy przestrzec ustawodawcę przed zbyt pochopnym tworzeniem aktów prawnych, które powodują rozczłonkowanie jakiejś dziedziny prawa, a nie jej scalenie. Takie mnożenie przepisów, może spowodować niechęć obywateli do państwa, a co za tym idzie do jego organów. Nie można doprowadzić do sytuacji, gdy prawo będzie rozumiane przez specjalistów, którzy je stosują, a nie będzie spełniało swojej podstawowej roli, którą jest edukowanie społeczeństwa. Zbyt duża ilość aktów prawnych, które są zwyczajnie mówiąc mało potrzebne lub nic niewnoszące do polskiego systemu prawnego jest zabiegiem chybionym i należy jak najszybciej od takich zabiegów przez organy władzy ustawodawczej odstąpić.

## Streszczenie

Niniejszy tekst stanowi próbę omówienia stanu prawnego w zakresie ochrony środowiska, której egzemplifikacją jest m.in. prawo dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie. Prawo dostępu do informacji a w tym szczególnym przypadku prawa do informacji o stanie środowiska i jego ochronie jest jednym z podstawowych praw jednostki. W tekście została omówiona historia kształtowania się prawa do informacji o stanie środowiska, zostało omówione prawo międzynarodowe, ale główną osią pracy jest co rozumiało ustawodawstwo obowiązujące na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

**Słowa kluczowe:** prawo ochrony środowiska, informacja, dostęp

**Right of Access to Information on the Environment and its Protection**

**Summary**

The text deals with the right to information on the environment and its protection as a fundamental right of each individual. After presenting the historical process of crystallization of the right to information the author deals with the sources of law, both international and domestic, that govern the right in question. The emphasis, however, is placed on legislation binding in the territory of the Republic of Poland.

**Key words:** Environmental law, information, access