

Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego
Sąd Apelacyjny w Szczecinie
Prokuratura Apelacyjna w Szczecinie
Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie

ACTA IURIS STETINENSIS 7



ZESZYTY NAUKOWE UNIWERSYTETU SZCZECIŃSKIEGO NR 834

Szczecin 2014

Komitet Redakcyjny

dr hab. Zbigniew Kuniewicz prof. US – Dziekan Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego

Ryszard Iwankiewicz – Prezes Sądu Apelacyjnego w Szczecinie

Grzegorz Jankowski – Prezes Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie

Józef Skoczeń – Prokurator Apelacyjny

Maciej Żelazowski – Sędzia Sądu Apelacyjnego w Szczecinie, Wiceprezes Sądu Apelacyjnego w Szczecinie

Arkadiusz Windak – Sędzia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie, Przewodniczący II Wydziału

Tadeusz Kulikowski – Zastępca Prokuratora Apelacyjnego

dr hab. Marek Andrzejewski prof. US – Redaktor naukowy

Szymon Słotwiński – Sekretarz redakcji

Rada Naukowa

prof. dr hab. Roman Hauser – Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu | prof. dr hab. Andrzej Jakubecki – Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie | prof. dr hab. Andrzej Marciniak – Uniwersytet Łódzki | prof. dr hab. Mirosław Nazar – Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie | prof. dr hab. Zbigniew Ofiarski – Uniwersytet Szczeciński | dr hab. Adam Olejniczak prof. UAM – Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu | dr hab. Lech Paprzycki – Akademia Leona Koźmińskiego w Warszawie | prof. dr hab. Władysław Rozwadowski – Uniwersytet Szczeciński | prof. dr hab. Tadeusz Smoczyński – Uniwersytet Szczeciński, Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk | prof. dr hab. Roman Wieruszewski – Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk | prof. dr hab. Bronisław Ziemanin – Uniwersytet Szczeciński | Rosario Sapienza, Full Professor of International and European Law – The University of Catania School of Law | Ashok R. Patil, Prof. dr L.L.M., Ph.D. – National Law School of India University, Bangalore, Karnataka State (India) | Fursa Svetlana Yaroslavovna, prof. dr hab. honoured lawyer of Ukraine | Svitlana Yaroslavivna Fursa, prof. dr hab. honoured lawyer of Ukraine | Henry Zhuhao Wang, Assistant Professor – China University of Political Science and Law | Prof. habil. dr. Vytautas Nekrosius – Uniwersytet Wileński | Dr John Sorabji – University College, London | José García-Añón, Ph.D. in Law, Full Professor, School of Law – University of València (Spain) | Terekhova Lydia, Professor, Doctor of Law, Omsk state University, Faculty of Law | Masahiko Omura, Doctor of Law, Professor at Chuo University Law School (Tokyo, Japan) | Elena Kudryavtseva, Professor, Law Faculty of Moscow State University | Alexandre Freitas Câmara, Professor Emeritus and Head of Civil Procedure Department at Rio de Janeiro Judicial School | Jayesh Rathod, Associate Professor of Law – American University Washington College of Law | Rett R. Ludwikowski, Ph.D., Professor of Law, Columbus School of Law – The Catholic University of America | Lilia Abramchik, Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor – Yanka Kupala State University of Grodno (Belarus) | Prof. dr. Frieder Dunkel, Universität Greifswald | Prof. Emilio Castorina, University of Catania

Lista recenzentów znajduje się na stronie internetowej zeszytu naukowego | <http://wpiaus.pl/actaiuris>

Redaktor naukowy | dr hab. Marek Andrzejewski prof. US

Redaktor tematyczny | Szymon Słotwiński

Redaktor językowy | Joanna Dżaman

Korektor | Joanna Grzybowska

Skład komputerowy | Iwona Mazurkiewicz

Publikacja została wydana dzięki wsparciu finansowemu

Sądu Apelacyjnego, Prokuratury Apelacyjnej, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego

Wersja papierowa jest wersją pierwotną

Pełna wersja publikacji <http://wpiaus.pl/actaiuris>

Streszczenia opublikowanych artykułów są dostępne online w międzynarodowej bazie danych

The Central European Journal of Social Sciences and Humanities, <http://cejsh.icm.edu.pl>

© Copyright by Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2014

ISSN 1640-6818 | ISSN 2083-4373

WYDAWNICTWO NAUKOWE UNIWERSYTETU SZCZECIŃSKIEGO

Wydanie I. Ark. wyd. 10,5. Ark. druk 13,3. Format B5. Nakład 196 egz.

SPIS TREŚCI

ORZECZNICTWO SĄDÓW SZCZECIŃSKICH

Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Szczecinie II Wydział Karny z dnia 20 listopada 2013 r., sygn. akt II AKz w 1196/13.....	7
Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 17 stycznia 2013 r., sygn. akt III AUa 653/12	11

PRAWO ADMINISTRACYJNE

Marek Górski, Anna Barczak – Prawo dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie jako element realizacji zasady demokratycznego państwa prawnego	47
Aleksandra Monarcha-Matlak – Publiczne prawa podmiotowe a obowiązki i uprawnienia	69
Wojciech Bożek – Oplata prowizyjna od poręczeń i gwarancji udzielanych przez Skarb Państwa	83
Małgorzata W. Greßler – Wykładnia terminu „swoboda przedsiębiorczości”(art. 13 ust. 1 Ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej) w świetle wybranego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej	103

PRAWO CYWILNE MATERIALNE I PROCESOWE

Aleksandra Klich – Zwolnienie od kosztów sądowych w praktyce. Komentarz do Postanowienia Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 7 lutego 2014 r. (sygn. III APz 2/14).....	129
--	-----

Tomasz Radkiewicz – Glosa do wyroku Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 9 maja 2013 r., I ACa 132/13	141
Monika Futrzyńska-Mielcarzewicz, Szymon Slotwiński – Węzłowe zagadnienia zarządu majątkiem wspólnym. Analiza dogmatyczno-prawna. Część I – zagadnienia ogólne	153

PRAWO KARNE MATERIALNE I PROCESOWE

Konrad Burdziak – Glosa do Wyroku Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 28 lutego 2013 r., sygn. II AKa 12/13	169
Marta Brzezińska – Gwarancje oskarżonego w postępowaniu ze stosunków międzynarodowych.....	183

VARIA

Wojciech Bożek – Sprawozdanie ze Zjazdu Katedr Prawa Finansowego i Katedr Prawa Podatkowego.....	205
---	-----

Marek Górski, Anna Barczak

Uniwersytet Szczeciński

**PRAWO DOSTĘPU DO INFORMACJI O ŚRODOWISKU
I JEGO OCHRONIE
JAKO ELEMENT REALIZACJI ZASADY
DEMOKRATYCZNEGO PAŃSTWA PRAWNEGO**

Streszczenie

Celem opracowania jest przedstawienie instytucji dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie jako instrumentu zasady demokratycznego państwa prawnego. Z tego względu należy przedstawić zakres podmiotowy i przedmiotowy tego dostępu, jak również jego ograniczenia.

Słowa kluczowe: dostęp do informacji publicznej, dostęp do informacji o środowisku i jego ochronie

Zagadnienia wprowadzające

Demokracja jest terminem stosowanym w życiu społecznym dość często, aczkolwiek różnie rozumianym. Należy przyjąć, że jest to zespół wartości i zasad odnoszących do funkcjonowania społeczeństwa i państwa¹. Te zasady i wartości,

¹ A. Jamróz, *Demokracja*, Białystok 1995, s. 5.

dzisiaj powszechnie uznane za kanon demokracji, kształtowały się w ciągu kilku wieków. Do zasad tych zalicza się między innymi zasadę jawności administracyjnej, dzięki realizacji której w społeczeństwie obywatelskim obywatele sami aktywnie zajmują się sprawami gminy, regionu czy państwa.

Zanim wspomniana zasada stała się podstawą demokracji, musiało minąć wiele czasu, albowiem w Polsce do zmian z przełomu lat 80. i 90. ubiegłego stulecia, a może nawet i do 1997 r., władza publiczna miała monopol informacyjny, będąc właścicielem informacji, kierując jej przepływem. Sama zbierała informacje i decydowała, kiedy i w jaki sposób należy je przekazać obywatelom. W tym okresie informacja była dobrem elitarnym, natomiast normą w działaniu administracji była tajemnica i poufność.

2 kwietnia 1997 r. uchwalona została Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, która złamała ten monopol informacyjny. Ustawa zasadnicza zawiera kilka przepisów, które odnoszą się wprost lub pośrednio do udostępniania informacji. W art. 54 ust. 1 Konstytucja RP gwarantuje wolność pozyskiwania i rozpowszechniania informacji, zapewnia prawo dostępu do informacji publicznej (art. 61) oraz prawo do informacji o ochronie środowiska (art. 74). Zgodnie z art. 51 ust. 1, nikt nie może być zobowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do wyjawienia informacji dotyczących jego osoby.

Regulacje konstytucyjne wyznaczają główne zasady odnoszące się do gromadzenia i wykorzystywania informacji w administracji, natomiast szczegółowa regulacja tych zagadnień jest przedmiotem wielu aktów prawnych rangi ustawy oraz rozporządzeń wykonawczych.

Zasada demokratycznego państwa prawnego a dostęp do informacji

Zasada demokratycznego państwa prawnego została wprowadzona do polskiego porządku prawnego w 1989 r. Obecnie wynika ona z art. 2 Konstytucji RP². Zgodnie z tym przepisem: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”.

Zasada demokratycznego państwa prawnego jest zasadą ustrojową państwa. Z niej wywodzi się wiele podstawowych standardów dotyczących między innymi zasady dostępu do informacji, określające z jednej strony podstawy działania władzy publicznej, a z drugiej – dające gwarancje praw jednostki.

² Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483.

Ideą państwa prawnego jest wykonywanie władzy państwowej jedynie wtedy, gdy zezwala na to konstytucja oraz ustawy zgodne z nią pod względem formalnym i materialnym, a celem wykonywania tej władzy jest ochrona ludzkiej godności, sprawiedliwości i pewności prawa³.

Szeroki zakres treściowy terminu „demokratyczne państwo prawne” powoduje, że z zasady tej wyprowadza się w doktrynie i orzecznictwie wiele zasad szczegółowych, określanych także jako standardy demokratycznego państwa prawnego.

Rzeczpospolita Polska jako demokratyczne państwo prawne opiera się na dwóch podstawowych założeniach: na prymacie prawa oraz na poszanowaniu praw i wolności obywateli. Na organa administracji publicznej nakłada to określone obowiązki, to jest obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa wykazującego określone wartości, obowiązek respektowania praw i wolności jednostek oraz poddania swoich działań kontroli sądów.

Do zasady demokratycznego państwa prawnego nawiązuje orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego⁴, Sądu Najwyższego oraz sądów administracyjnych⁵.

Konkludując, dostęp do informacji publicznej, w tym także dostęp do informacji o środowisku i jego ochronie, jest gwarancją praw jednostki, a jednocześnie obowiązkiem organów władzy publicznej. Wskazane organy, wykonując swoje obowiązki w zakresie udostępniania informacji, winny swoje działanie opierać na wyraźnej, ustawowej, legitymowanej tym samym demokratycznie, podstawie kompetencyjnej, a niezawisły sąd, podlegający konstytucji i ustawom, gwarantuje, że działania administracji wobec obywatela będą miały takie ustawowe umocowanie⁶. Tylko ustawa może normować prawa i obowiązki obywateli i upoważniać do przymusowego egzekwowania tych obowiązków.

³ E. Morawska, *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń 2003, s. 60.

⁴ Orzeczenie TK z dn. 21.01.1997 r., K. 18/96, OTK 1997, nr 1, poz. 2; Wyrok TK z dn. 25.11.1997 r., K. 26/97, OTK 1997, nr 5–6, poz. 64.

⁵ Wyrok NSA z dn. 24.01.1994 r., V SA 1276, 1277/93, ONSA 1994, nr 4, poz. 166; Wyrok NSA z dn. 6.02.1995 r., II SA 1853/93, ONSA 1996, nr 1, poz. 36; Uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dn. 12.10.1998 r., OPS 5/98, ONSA 1999, nr 1, poz. 1.

⁶ Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2002, s. 91.

Dostęp do informacji publicznej

Mówiąc o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie, należy wyjść od informacji publicznej, albowiem informacja środowiskowa jest jednocześnie informacją publiczną. Udostępnianie informacji publicznej jest najbardziej typowym przejawem udostępniania informacji przez organa administracji publicznej. Zagadnienie to jest przedmiotem zarówno regulacji konstytucyjnej (art. 61), jak i Ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁷. Regulacje te statuuja prawo do informacji, określają podmioty, na których ciąży obowiązek udostępniania informacji publicznej, podstawowe zasady, formy i tryb dostępu, ograniczenia w tym zakresie oraz odpowiedzialność za nieudostępnienie informacji.

Zgodnie z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP⁸ prawo dostępu do informacji publicznej przysługuje obywatelowi. Jest to 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. Zakres przedmiotowy prawa informacyjnego wyznacza art. 61 ust. 2 Konstytucji RP. Zgodnie z regulacjami tam zawartymi prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu. Ustęp 3 art. 61 Konstytucji RP zawiera wyjątki od prawa dostępu do informacji. I tak, ograniczenia tego prawa mogą nastąpić wyłącznie ze względu na – określone w ustawach – ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. Ustęp 4 art. 61 Konstytucji RP odsyła do ustawodawstwa zwykłego i regulaminów Sejmu i Senatu, jeżeli chodzi o tryb udzielania informacji.

Aktem bezpośrednio wykonującym dyspozycję art. 61 Konstytucji RP jest ustawa o dostępie do informacji publicznej. Ustawodawca w art. 1 ust. 1 u.d.i.p. podaje nam definicję „informacji publicznej”, uważając, że jest nią każda

⁷ Dz.U. nr 112, poz. 1198 ze zm. (dalej określana skrótem u.d.i.p.).

⁸ Szerzej: J. Boć, w: *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 113–115.

informacja o sprawach publicznych. Jest to krótka, a zarazem bardzo ogólna definicja, stąd też mamy rozległy zakres przedmiotowy ujmowanego pojęcia⁹. W zasadzie ustawodawca nie wyjaśnia terminu „sprawy publiczne”. Analiza regulacji ustawy o dostępie do informacji publicznej wskazuje, że przez to pojęcie należy rozumieć sprawy odnoszące się do realizacji zadań publicznych, pełnienia funkcji publicznych i dysponowania majątkiem publicznym. Pomocny w tym zakresie jest także art. 6 ust. 1 u.d.i.p., wskazujący kategorie informacji podlegające udostępnieniu. Ustawodawca ujął informacje w pięć grup, w obrębie których dokonał szczegółowego wyróżnienia poszczególnych rodzajów informacji. Pierwszą z nich tworzą informacje o polityce wewnętrznej i zagranicznej, w drugiej ujęto informacje o podmiotach obowiązanych do udostępnienia informacji publicznej. Trzecią grupę stanowią informacje o zasadach funkcjonowania podmiotów wykonujących zadania publiczne. Czwarta grupa to informacje dotyczące danych publicznych. Piątą tworzą informacje o majątku publicznym. Wyliczenie rodzaju informacji (art. 6 u.d.i.p.) jest wyliczeniem niepełnym. Stanowi katalog otwarty, przykładowy, na co wskazuje zwrot „w szczególności”. Oznacza to, że do tej kategorii możemy zaliczyć także inne informacje, niewymienione w art. 6, pod warunkiem, że będą dotyczyły spraw publicznych.

Zgodnie z ustawą o dostępie do informacji publicznej prawo do informacji przysługuje każdemu i obejmuje uprawnienia do uzyskania informacji publicznej, w tym uzyskania informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego, prawo do wglądu do dokumentów urzędowych oraz dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów. Z powyższego wynika, że krąg podmiotów uprawnionych do skorzystania z prawa dostępu do informacji publicznej został zdefiniowany obszernie. Zgodnie z orzecznictwem sądowo-administracyjnym wyraz „każdy” mieści w sobie bardzo szeroki krąg podmiotów. Można wskazać, że chodzi tu o osoby fizyczne, osoby prawne, ułomne osoby prawne (jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, lecz posiadające zdolność do funkcjonowania w obrocie prawnym i gospodarczym), na przykład

⁹ Szerzej: P. Sitniewski, *Dostęp do informacji publicznej w jednostkach samorządu terytorialnego*, Białystok 2005, s. 80–83; tegoż, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Wrocław 2011, s. 14–37.

osobowe spółki handlowe, spółki kapitałowe w organizacji, wspólnoty mieszkaniowe, stowarzyszenia zwykłe¹⁰.

Podmiotowy zakres obowiązku udostępniania informacji publicznej także został określony szeroko. Ujęto go w art. 4 u.d.i.p. Najogólniej mówiąc, obowiązek ten spoczywa głównie na podmiotach publicznych, w tym zwłaszcza na organach administracji publicznej, z kolei podmioty prywatne są obowiązane do udostępniania informacji publicznej, jeżeli wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym. Obowiązek ten spoczywa tylko na podmiotach będących w posiadaniu informacji publicznych. To powoduje, że organ administracji publicznej nie ma obowiązku udostępniania informacji, których nie posiada. Według Naczelnego Sądu Administracyjnego¹¹ do udostępniania informacji publicznej obowiązany jest każdy organ władzy publicznej lub inny podmiot wykonujący zadania publiczne, który jest w posiadaniu tej informacji, niezależnie od tego czy został enumeratywnie wymieniony z nazwy.

W literaturze przedmiotu¹² wskazuje się trzy podstawowe zasady dostępu do informacji publicznej. Są to: zasada powszechności, zasada szybkości oraz zasada bezpłatności.

Zgodnie z zasadą powszechności prawo dostępu do informacji publicznej przysługuje każdemu. Od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego. Należy zgodzić się z P. Fajgielskim¹³, że „powszechna dostępność informacji publicznych jest istotnym elementem funkcjonowania państwa demokratycznego i ma pozwolić na sprawowanie skutecznej kontroli działalności władz publicznych i osób pełniących funkcje publiczne”.

Zasada powszechności nie ma charakteru bezwzględnego. Ustawodawca wprowadza od niej odstępstwa. Ważny wyjątek dotyczy ubiegania się o tzw. informację przetworzoną. W myśl art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. uprawnienie do uzyskania informacji przetworzonej przysługuje w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego. Kluczowe znaczenie ma art. 5 u.d.i.p. Zgodnie z nim zasada powszechności jest ograniczona w odniesieniu do

¹⁰ Por. Wyrok WSA w Warszawie z dn. 11.02.2004 r., sygn. II SAB 391/03, LEX nr 169593; Wyrok WSA w Warszawie z dn. 27.04.2007 r., sygn. II SA/Wa 2404, LEX nr 319393.

¹¹ Uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dn. 14.04.2005 r., sygn. I OPS 1/05.

¹² P. Fajgielski, *Informacja w administracji publicznej – prawne aspekty gromadzenia, udostępniania i ochrony*, Wrocław 2007, s. 76.

¹³ Tamże.

konkretnych rodzajów informacji – informacji niejawnych, informacji o tajemnicach ustawowo chronionych oraz informacji ingerujących w sferę prywatności osób.

Zasada szybkości wyartykułowana została w art. 3 ust. 2 u.d.i.p. Zgodnie z nim informacja publiczna powinna być udostępniona niezwłocznie. Ustawodawca w art. 13 u.d.i.p. doprecyzowuje ten ogólny termin. I tak, udostępnienie informacji publicznej na wniosek następuje bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku. Jeżeli natomiast informacja publiczna nie może być udostępniona w powyższym terminie, podmiot obowiązany do jej udostępnienia powiadamia w tym terminie o powodach opóźnienia oraz o terminie, w jakim udostępni informację, przy czym czas ten nie może być dłuższy niż dwa miesiące od dnia złożenia wniosku.

Zasada bezpłatności natomiast zakłada, że dostęp do informacji publicznej jest bezpłatny (art. 7 ust. 2 u.d.i.p.). Nie ma ona jednak charakteru bezwyjątkowego, odstępstwa od tej zasady wprowadza art. 15 u.d.i.p. W myśl przywoływanego przepisu, jeżeli w wyniku udostępnienia informacji publicznej na wniosek, podmiot obowiązany do udostępnienia ma ponieść dodatkowe koszty związane ze wskazanym we wniosku sposobem udostępnienia lub koniecznością przekształcenia informacji w formę wskazaną we wniosku, podmiot ten może pobrać od wnioskodawcy opłatę w wysokości odpowiadającej tym kosztom.

Należy zauważyć, że wyjątek od zasady bezpłatnego dostępu jest zarazem odstępstwem od wskazanego powyżej terminu udostępnienia informacji. Jeżeli podmiot udostępniający informację ma zamiar pobrać opłatę za udzielenie informacji, to powinien w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku powiadomić wnioskodawcę o wysokości opłaty. Udostępnienie informacji zgodnie z wnioskiem następuje po upływie 14 dni od dnia powiadomienia wnioskodawcy, chyba że wnioskodawca dokona w tym terminie zmiany wniosku w zakresie sposobu lub formy udostępnienia informacji albo wycofa wniosek.

Dla zasady jawności, będącej przejawem formy demokratyzacji państwa, ważne znaczenie mają regulacje odnoszące się do tego, z czyjej inicjatywy, na jakim nośniku i w jaki sposób informacje mają być udostępniane. Zastosowanie w tym zakresie mają różne tryby i formy.

Można wyróżnić dwa tryby udostępnienia informacji publicznej. Pierwszy to udostępnianie informacji z urzędu, drugi – na wniosek. Informacje publiczne w tym pierwszym trybie są udostępniane w Biuletynie Informacji Publicznej lub w centralnym repozytorium. Informacja może być udostępniona w formie

elektronicznej, pisemnej lub ustnie oraz w innej formie. Można również wyróżnić obligatoryjne i fakultatywne formy udostępnienia informacji. Formy obligatoryjne to udostępnienie w Biuletynie Informacji Publicznej lub w centralnym repozytorium oraz udostępnienie w formie pisemnej lub ustnej na wniosek. Z kolei fakultatywne udostępnienie informacji to udostępnienie w drodze wyłożenia lub wywieszenia w miejscach ogólnie dostępnych, a także zainstalowanie w miejscach ogólnie dostępnych urządzeń umożliwiających zapoznanie się z informacją.

Podstawowym źródłem udostępnienia informacji jest udostępnienie w formie elektronicznej w Biuletynie Informacji Publicznej oraz w centralnym repozytorium. Informacje publiczne, które nie zostały udostępnione w powyższych formach, udostępnia się na wniosek. Udostępnianie informacji publicznej na wniosek następuje w sposób i w formie zgodnych z wnioskiem, chyba że środki techniczne, którymi dysponuje podmiot obowiązany do udostępnienia, nie umożliwiają udostępnienia informacji w sposób i w formie określonych we wniosku (art. 14 ust. 1 u.d.i.p.). Jeżeli informacja publiczna nie może być udostępniona w sposób i w formie określonych we wniosku, podmiot obowiązany do udostępnienia powiadamia pisemnie wnioskodawcę o przyczynach braku możliwości udostępnienia informacji zgodnie z wnioskiem i wskazuje, w jaki sposób lub w jakiej formie informacja może być udostępniona niezwłocznie. W takim przypadku, jeżeli w terminie 14 dni od powiadomienia wnioskodawca nie złoży wniosku o udostępnienie informacji w sposób lub w formie wskazanych w powiadomieniu, postępowanie o udostępnienie informacji umarza się (art. 14 ust. 2 u.d.i.p.).

Odmowa udostępnienia informacji publicznej następuje w drodze decyzji administracyjnej. W sytuacji, gdy organ nie ma informacji publicznej objętej wnioskiem lub dostęp do tej informacji odbywa się na odrębnych zasadach, albo też dane objęte wnioskiem nie stanowią takiej informacji, organ udziela wnioskodawcy odpowiedzi w formie pisma¹⁴.

Ustawodawca, zapobiegając bezpodstawnemu odmawianiu dostępu do informacji publicznej, wprowadził odpowiedzialność karną. Według art. 23 u.d.i.p., kto wbrew ciążącemu na nim obowiązкови nie udostępnia informacji publicznej, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku. Przepis ten dotyczy osób piastujących stanowiska w organach

¹⁴ Wyrok NSA z dn. 9.10.2009 r., sygn. I OSK 173/2009.

administracji publicznej oraz w podmiotach obowiązanych do udostępniania informacji publicznych¹⁵.

Dostęp do informacji o środowisku i jego ochronie

Artykuł 74 ust. 3 Konstytucji RP gwarantuje każdemu prawo do informacji o stanie środowiska i jego ochronie, a więc podejmowanych w tej dziedzinie działaniach. Prawo to powinno być jednak rozwijane na szczeblu ustawowym, co zostało częściowo dokonane nowelizacją ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska w sierpniu 1997 r. Nowelizacja wprowadziła instytucję publicznie dostępnych rejestrów zawierających określone informacje związane właśnie z ochroną środowiska. Wprowadzony obowiązek przechowywania pewnych informacji w publicznie dostępnym rejestrze miał charakter fragmentaryczny i praktycznie nie został wdrożony przez brak przepisów wykonawczych. W konsekwencji, w Polsce, do 1 stycznia 2001 r. brakowało, poza Konstytucją RP, przepisów regulujących generalnie procedurę dostępu do informacji i akt administracyjnych z dziedziny ochrony środowiska, poza regulacjami dotyczącymi uprawnień stron w postępowaniu administracyjnym, zawartymi w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego. Lukę tę wypełniła dopiero tzw. ustawa epizodyczna z grudnia 2000 r. (dotycząca zagadnień dostępu do informacji, udziału społeczeństwa w rozwiązywaniu problemów środowiskowych i ocen oddziaływania na środowisko, które to postanowienia zostały niejako „wyjęte” z projektu ustawy Prawo ochrony środowiska i – dla przyspieszenia ich wejścia do prawa polskiego – uchwalone w postaci odrębnej ustawy wcześniej). Od 1 października 2001 r. wróciły one jednak do ustawy Prawo ochrony środowiska¹⁶.

Konstrukcja wskazanego przepisu Konstytucji RP jest w pełni zgodna z wymaganiami prawa międzynarodowego i wspólnotowego¹⁷, przejmują ją

¹⁵ B. Krupa, *Informacja publiczna jako dobro publiczne. Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Warszawa 2010, s. 132.

¹⁶ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, t.j. Dz.U. 2013, poz. 1232 ze zm.

¹⁷ Szerzej: K. Gruszecki, *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 15–17; J. Jendrośka (red.), M. Bar, Z. Bukowski, *Dostęp do informacji o środowisku i jego ochronie*, Poznań–Wrocław 2007, s. 17–52; P. Korzeniowski, *Zasady prawne ochrony środowiska*, Łódź 2010, s. 444–457. Jeśli chodzi o akta prawa międzynarodowego, to szczególnie o konwencję EKG ONZ o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa

i rozwijają obecne postanowienia Ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko¹⁸. Punktem wyjścia jest założenie, że wspomniane prawo dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie przysługuje każdemu, a więc bez jakichkolwiek ograniczeń podmiotowych (ze względu na obywatelstwo, miejsce zamieszkania, wykształcenie czy jakiegokolwiek inne kryteria). Nowa ustawa podkreśla także bardzo wyraźnie, że od osoby ubiegającej się o dostęp do informacji nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego (art. 13 d.u.o.ś.). Zaznaczyć należy, że w ustawie Prawo ochrony środowiska analogicznego przepisu nie było.

Prawo dostępu dotyczy informacji o środowisku i jego ochronie, ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie w art. 9 ust. 1 wylicza rodzaje informacji, które taki charakter mają. Wyliczenie ma charakter zamknięty, co oznacza, że od strony merytorycznej patrząc, informacjami o środowisku i jego ochronie są tylko informacje dotyczące kwestii wskazanych w wyliczeniu. Tytułem przykładu można wskazać informacje dotyczące stanu elementów środowiska, takich jak: powietrze, woda, powierzchnia ziemi, kopaliny, klimat, krajobraz i obszary naturalne, w tym bagna, obszary nadmorskie i morskie, a także rośliny, zwierzęta i grzyby oraz inne elementy różnorodności biologicznej, w tym organizmy genetycznie zmodyfikowane, oraz wzajemnych oddziaływań między tymi elementami, informacje o emisjach. Charakter „informacji o środowisku” mają również informacje dotyczące środków, takich jak środki administracyjne, polityczne, przepisy prawne dotyczące środowiska i gospodarki wodnej, plany, programy oraz porozumienia w sprawie ochrony środowiska, a także działania wpływające lub mogące wpłynąć na elementy środowiska oraz na emisje i zanieczyszczenia, jak również środki i działania, które mają na celu ochronę tych elementów, tudzież dotyczące analiz kosztów i korzyści oraz innych analiz gospodarczych i założeń wykorzystanych w ramach wspomnianych środków i działań.

Przepisy ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku nie ograniczają formy, w jakiej informacja może być udostępniona, mówią generalnie o jej udostępnianiu w formie ustnej, pisemnej, wizualnej, dźwiękowej, elektronicznej lub jakiegokolwiek innej (art. 9 ust. 2).

w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzoną w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r. (Dz.U. 2003, nr 78, poz. 706).

¹⁸ T.j. Dz.U. 2013, poz. 1235 ze zm. (dalej: ustawa d.u.o.ś.).

Zauważyć należy, że przepisy dotyczące udostępniania informacji o środowisku mają w stosunku do przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej charakter *lex specialis*, o którym ustawa ta stanowi w art. 1 ust. 2. Oznacza to, że w odniesieniu do informacji o środowisku, która jednocześnie ma charakter informacji publicznej, w pierwszej kolejności należy stosować przepisy ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku, co jednocześnie zakłada – w kwestiach tą ustawą niuregulowanych – stosowanie odpowiednich przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej (na przykład przepisy odnoszące się do kwestii konsekwencji nieudostępnienia informacji publicznej).

Ustawa o dostępie do informacji o środowisku zakłada, że informacje te są udostępniane w dwóch podstawowych trybach – poprzez ich upowszechnianie (upublicznianie) i na indywidualny wniosek. Obowiązek upowszechniania dotyczy określonych informacji, wskazanych enumeratywnie w art. 24 ust. 1, i obciąża wskazane organy administracji publicznej. Upowszechnianie powinno odbywać się za pośrednictwem systemów teleinformatycznych, zwłaszcza przy wykorzystaniu elektronicznych baz danych, na stronach Biuletynu Informacji Publicznej. Obowiązkiem udostępniania na stronach BIP ustawa obejmuje także określone dokumenty i bazy danych (rejestry), przygotowane lub prowadzone przez organy wskazane w art. 25 (tu zwłaszcza polityki i programy ochrony środowiska oraz raporty z ich wykonywania, przygotowywane na wszystkich szczeblach administracji publicznej, programy naprawcze, rejestry dotyczące GMO).

Szczególną formą upowszechniania informacji o środowisku, a dokładniej mówiąc – o dokumentach, w których takie informacje są zawarte, jest zobowiązanie do prowadzenia publicznie dostępnych wykazów danych o dokumentach, zawierających informacje o środowisku. Wykaz taki ma zawierać informacje o dokumentach wymienionych w art. 25 ust. 1, do jego prowadzenia są zobowiązane organy właściwe w sprawach, w których takie dokumenty się pojawiają, także właściwe do prowadzenia postępowania, w ramach którego lub w wyniku którego sporządzane są te dokumenty. Wykaz jest obszerny, obejmuje dokumenty różnego typu, wśród nich w szczególności określone decyzje administracyjne wydawane w sprawach związanych ze środowiskiem i jego ochroną wraz z wnioskami o ich wydanie (między innymi pozwolenia emisyjne, decyzje związane z wytwarzaniem i gospodarowaniem odpadami), prognozy i raporty o oddziaływaniu na środowisko, przeglądy ekologiczne, określone opinie i ekspertyzy. Wykaz musi być prowadzony w formie elektronicznej i udostępniony na stronie BIP danego organu.

Podstawową formą dostępu do informacji o środowisku jest dostęp na indywidualny wniosek. Wniosek ma mieć formę pisemną, ustawa o dostępie do informacji o ochronie środowiska nie formułuje jednak żadnych innych dalszych wymagań, jakie powinien ten wniosek spełniać, w szczególności obowiązku sporządzenia go na określonym formularzu. Założyć więc należałoby, że powinny tu być odpowiednio stosowane przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczące podań wnoszonych do organu (art. 63 i następane k.p.a.), złożenie wniosku może bowiem skutkować wydaniem decyzji administracyjnej (w przypadku odmowy udostępnienia informacji). W tym kontekście należy podkreślić obowiązek podpisania wniosku (przy dokumencie elektronicznym – bezpiecznym podpisem elektronicznym) w sposób umożliwiający identyfikację wnioskodawcy.

Wniosek powinien być rozpatrzony bez zbędnej zwłoki, nie później niż w ciągu miesiąca od dnia jego otrzymania. Oznacza to przede wszystkim udostępnienie informacji lub wydanie decyzji odmawiającej dostępu. Wskazany termin może zostać przedłużony do dwóch miesięcy ze względu na stopień skomplikowania sprawy, co wiąże się z koniecznością spełnienia wymagań określonych w art. 36 k.p.a. (należy zawiadomić strony na piśmie, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy, nawet jeżeli przyczyna niedotrzymania terminu leży po stronie organu).

W art. 12 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji o środowisku wskazano natomiast sytuacje, w których informacje są udostępniane bez pisemnego wniosku. Praktyczne znaczenie ma zwłaszcza grupa pierwsza, są to bowiem takie sytuacje, w których informacja nie wymaga wyszukiwania, a więc jest przekazywana głównie w postaci ustnych wyjaśnień. Konstrukcja ta służy niewątpliwie odformalizowaniu i uproszczeniu dostępu do informacji stosunkowo prostych, możliwych do przekazania w drodze ustnego wyjaśnienia.

Zgodnie z art. 15 ustawy d.u.o.ś., udostępnianie informacji o środowisku powinno nastąpić w sposób i w formie określonych we wniosku, chyba że środki techniczne, którymi dysponuje organ administracji, na to nie pozwalają. W sytuacji, w której informacja nie może być udostępniona w sposób lub w formie określonych we wniosku, organ powinien pisemnie powiadomić zainteresowanego, w terminie 14 dni od dnia otrzymania wniosku, o przyczynach braku możliwości udostępnienia informacji zgodnie z wnioskiem i wskazać, w jaki sposób lub w jakiej formie informacja może być udostępniona. Jeżeli zainteresowany w terminie 14 dni od dnia otrzymania powiadomienia nie złoży wniosku w sposób lub

w formie wskazanych w powiadomieniu, organ administracji powinien wydać decyzję o odmowie udostępnienia informacji w sposób lub w formie określonych we wniosku (art. 15 ust. 3.). Ten ostatni przepis nie został sformułowany poprawnie, nie powinien odnosić się do formy wniosku, a do określenia we wniosku formy udostępnienia informacji (czyli praktycznie zmiany żądanej formy).

Prawo dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie nie ma charakteru bezwzględny. Odmowa udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie jest możliwa jednak tylko wówczas, jeżeli ustawa o dostępie do informacji o środowisku wyraźnie na to pozwala, czyli zachodzi jedna z okoliczności wskazanych w tej ustawie, zobowiązujących bądź pozwalających na odmowę (odmowa o charakterze obligatoryjnym lub fakultatywnym – przepisy zawarte w art. 16–20 ustawy d.u.o.ś.).

Przyczyny wymagające odmowy obligatoryjnej wskazuje art. 16 ust. 1 d.u.o.ś. Odmowa jest wymagana, jeżeli informacje dotyczą:

„1) danych jednostkowych uzyskiwanych w badaniach statystycznych statystyki publicznej chronionych tajemnicą statystyczną, o której mowa w Ustawie z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz.U. nr r 88, poz. 439 z późn. zm.)”.

Zgodnie z art. 2 pkt 9 ustawy o statystyce publicznej dane jednostkowe to dane osobowe dające się powiązać z konkretną osobą fizyczną lub dane indywidualne dające się powiązać z podmiotem gospodarki narodowej albo inną osobą prawną bądź jednostką organizacyjną niemającą osobowości prawnej. Z kolei według art. 10 takie dane objęte są tajemnicą statystyczną, co oznacza, że zbierane i gromadzone w badaniach statystycznych statystyki publicznej dane indywidualne i dane osobowe są poufne i podlegają szczególnej ochronie. Dane te mogą być wykorzystywane wyłącznie do opracowań, zestawień i analiz statystycznych oraz do tworzenia przez służby statystyki publicznej operatu do badań statystycznych prowadzonych przez te służby. Udostępnianie lub wykorzystywanie danych indywidualnych i danych osobowych dla innych niż podane celów jest zabronione. Zakaz publikowania i udostępniania takich danych przewiduje art. 38 ust. 1 te same ustawy, ogłaszane, udostępniane i rozpowszechniane są natomiast dane przetworzone, określane jako „wynikowe dane statystyczne” (wyniki obliczeń, opracowań i analiz dokonanych na podstawie zebranych w badaniach statystycznych statystyki publicznej danych statystycznych).

„2) spraw objętych toczącym się postępowaniem sądowym, dyscyplinarnym lub karnym, jeżeli udostępnienie informacji mogłoby zakłócić przebieg postępowania”.

Przepis nie jest sformułowany w sposób wystarczająco precyzyjny, uznać jednak trzeba, że nie ma on charakteru zobowiązania, adresowanego do organu dysponującego informacją, do badania, czy dana informacja w jakimkolwiek postępowaniu wskazanego typu jest wykorzystywana, a jej ewentualne udostępnienie zakłóciłoby przebieg postępowania. Przepis ten ma zastosowanie przede wszystkim w sytuacji, gdy organ prowadzący dane postępowanie zwróci się z wnioskiem o nieudostępnianie informacji, argumentując to dobrem postępowania.

W odniesieniu do tej przyczyny nie ma zastosowania wyłączenie jej stosowania na podstawie art. 18 ustawy d.u.o.ś.

„3) spraw będących przedmiotem praw autorskich, o których mowa w Ustawie z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz.U. 2006, nr 90, poz. 631 z późn. zm.), lub patentowych, o których mowa w Ustawie z dnia 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej (Dz.U. 2003, nr 119, poz. 1117 z późn. zm.), jeżeli udostępnienie informacji mogłoby naruszyć te prawa”.

Przyczyna wskazana w tym punkcie co do swojej istoty nie ma charakteru przyczyny wyłączającej dostępność informacji ewentualnie objętych prawami autorskimi bądź patentowymi, przepis wskazuje natomiast obowiązki organu związane ze sposobem udostępnienia takich informacji. Udostępnienie nie może się bowiem odbyć w sposób naruszający te prawa, co oznacza, że organ, udostępniając informację (dokument, w którym jest zawarta), powinien w sposób wyraźny i jednoznaczny wskazać, kto jest autorem informacji.

W odniesieniu do tej przyczyny nie ma zastosowania wyłączenie jej stosowania na podstawie art. 18 ustawy d.u.o.ś.

„4) danych osobowych, o których mowa w Ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. 2002, nr 101, poz. 926 z późn. zm.), dotyczących osób trzecich, jeżeli udostępnienie informacji mogłoby naruszać przepisy o ochronie danych osobowych”.

Wskazana przyczyna budzi w praktyce wiele wątpliwości, związanych zwłaszcza z mocno restrykcyjną interpretacją przepisów o ochronie danych osobowych przez właściwe organa. W rozumieniu art. 6 ustawy o ochronie danych osobowych za dane osobowe uważa się wszelkie informacje dotyczące

zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej. Osobą możliwą do zidentyfikowania jest ta, której tożsamość można określić bezpośrednio lub pośrednio, w szczególności przez powołanie się na numer identyfikacyjny albo jeden lub kilka specyficznych czynników określających jej cechy fizyczne, fizjologiczne, umysłowe, ekonomiczne, kulturowe lub społeczne. Jest to tzw. szeroka definicja danych osobowych, które nie ograniczają się tylko do imienia, adresu i podobnych formalnych danych¹⁹.

W odniesieniu do informacji o środowisku ochrona danych osobowych może wchodzić w grę w kontekście powiązania takich danych z informacją o środowisku w rozumieniu art. 9 ustawy d.u.o.ś.; same dane osobowe jako takie nie mają charakteru informacji o środowisku i jego ochronie. Przykładem mogą być tu w szczególności dane osoby fizycznej, której działania powodują określony skutek dla środowiska (mają charakter emisji czy zanieczyszczenia, powodują zmiany w środowisku, mają charakter działań ochronnych).

Przepis zakłada, że nie należy udostępniać danych osobowych dotyczących osób trzecich. Założenie to dla interpretacji przesłanki ma podstawowe znaczenie, wynika z niego bowiem, że ochrona danych osobowych nie ma w rozumieniu przepisu charakteru powszechnego, dotyczy danych osobowych „osób trzecich”.

„5) dokumentów lub danych dostarczonych przez osoby trzecie, jeżeli osoby te, nie mając obowiązku ich dostarczenia i nie mogąc być takim obowiązkiem obciążone, dostarczyły je dobrowolnie i złożyły zastrzeżenie o ich nieudostępnianiu”.

Okoliczność uwzględniona w punkcie 5 wydaje się być sformułowana w sposób stosunkowo wyraźny i jasny, złożenie zastrzeżenia o nieudostępnianiu jest jednak konieczne. Wydaje się, że organ powinien osobę, o której mowa w przepisie, poinformować o możliwości złożenia takiego zastrzeżenia.

„6) dokumentów lub danych, których udostępnienie mogłoby spowodować zagrożenie dla środowiska lub bezpieczeństwa ekologicznego kraju”.

Zastosowanie przesłanki wymaga od organu dokonania oceny, czy udostępnienie informacji nie spowoduje powstania wskazanych konsekwencji. Sformułowanie przepisu sugeruje, iż powstanie jednej bądź obu konsekwencji powinno być niewątpliwe – nie chodzi jedynie o możliwość ich powstania, a ocena możliwości powstania dotyczy skutków udostępnienia. Stwierdzenie zawarte w przepisie należy więc odczytać następująco: udostępnienie stwarza możliwość

¹⁹ A. Drozd, *Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz. Wzory pism i przepisy*, Warszawa 2007; komentarz do art. 6.

powstania niewątpliwych skutków, a nie, że udostępnienie stwarza możliwość powstania ewentualnych skutków.

Pojęcie „bezpieczeństwo ekologiczne” nie jest w przepisach definiowane, przyjmuje się, że chodzi tu o ocenę stanu środowiska w odniesieniu do ewentualnych zagrożeń dla zdrowia i życia ludzi. Z kolei pojęcie „zagrożenie dla środowiska”, również niezdefiniowane, należałoby odnosić do ewentualnych uszczerbków we wszelkich elementach środowiska, uszczerbków polegających na zmianie elementów środowiska na niekorzyść w stosunku do stanu przed udostępnieniem informacji. Przepis nie wskazuje przesłanek oceny, musi się ona opierać na posiadanych przez organ wiadomościach, doświadczeniu i wiedzy.

Zgodnie z art. 18 w oparciu i o tę przesłankę nie można wyłączyć prawa dostępu do danych o emisjach.

„7) informacji o wartości handlowej, w tym danych technologicznych, dostarczonych przez osoby trzecie i objętych tajemnicą przedsiębiorstwa, jeżeli udostępnienie tych informacji mogłoby pogorszyć konkurencyjną pozycję tych osób i złożyły one uzasadniony wniosek o wyłączenie tych informacji z udostępniania”.

Okoliczność wymieniona w tym punkcie katalogu przewidzianych przez ustawę o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie przesłanek uzasadniających wyłączenie obligatoryjne pojawiła się po raz pierwszy, w przepisach ustawy Prawo ochrony środowiska znajdowała się wśród przesłanek fakultatywnych. „Osoba trzecia” to każda osoba fizyczna, osoba prawna bądź też jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, której dotyczy dana umowa, stosunek prawny czy też inna, skonkretyzowana przepisami relacja. Przesłanka ta bardzo mocno ogranicza zastosowanie przepisu.

Tajemnicą przedsiębiorstwa są, w rozumieniu art. 11 ust. 4 Ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji²⁰, nieujawnione do wiadomości publicznej informacje techniczne, technologiczne, organizacyjne przedsiębiorstwa lub inne informacje posiadające wartość gospodarczą, co do których przedsiębiorca podjął niezbędne działania w celu zachowania ich poufności. Wyłączenie tego typu informacji z udostępnienia wymaga złożenia przez zainteresowaną osobę odpowiedniego wniosku, organ, uwzględniając wniosek, wyłącza z udostępnienia te fragmenty dokumentów. Wniosek winien być

²⁰ T.j. Dz.U. 2003, nr 153, poz. 1503 ze zm.

uzasadniony. Tajemnicą przedsiębiorstwa nie mogą zostać objęte dane o emisjach (art. 18 ustawy d.u.o.ś.).

„8) przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, realizowanych na terenach zamkniętych, co do których nie prowadzi się postępowania z udziałem społeczeństwa, zgodnie z art. 79 ust. 2”.

Przesłanka wskazana w punkcie 8 ma dość ograniczony zasięg, dotyczy bowiem tylko informacji odnoszących się do określonych przedsięwzięć realizowanych w określonych miejscach. Przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko mogą mieć dwojaką postać – przedsięwzięć mogących zawsze bądź potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko (art. 59 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy d.u.o.ś.); ich katalog zawiera Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko²¹.

Ograniczenie dostępności dotyczy tego typu przedsięwzięć realizowanych na terenach zamkniętych. Według art. 4 pkt 40 ustawy Prawo ochrony środowiska teren zamknięty to teren, a w szczególnych przypadkach obiekt budowlany lub jego część, dostępny wyłącznie dla osób uprawnionych oraz wyznaczony w sposób określony w Ustawie z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne²². Ponadto dodatkową przesłanką wyłączającą dostępność są przedsięwzięcia, w stosunku do których wyłączono na podstawie art. 79 ust. 2 d.u.o.ś. udział społeczeństwa w postępowaniu związanym z dopuszczeniem do realizacji przedsięwzięcia.

Wyłączenie dotyczy wszystkich informacji związanych z danym przedsięwzięciem, z wyjątkiem danych o emisjach (art. 18 d.u.o.ś.).

„9) obronności i bezpieczeństwa państwa”.

Przesłanki wskazane w tym punkcie zostały określone w sposób ogólny. Wymagają one dokonania przez organ odpowiedniej analizy; organ ma tu dość dużą swobodę w ustaleniu zakresu informacji podlegających wyłączeniu.

„10) bezpieczeństwa publicznego”.

Przesłanka wskazana w tym punkcie również została określona w sposób ogólny. Organ udostępniający informację ma tu dużą swobodę, niemniej jednak odpowiedniej oceny musi dokonać i w decyzji odmawiającej udzielania informacji powinien wskazać wnioski wprowadzone z tej oceny.

²¹ Dz.U. nr 213, poz. 1397.

²² T.j. Dz.U. 2010, nr 193, poz. 1287 ze zm.

„11) danych zawartych w rejestrze, o którym mowa w Ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach o:

- a) warunkach umowy, jaką wprowadzający sprzęt zawarł z organizacją odzysku sprzętu elektrycznego i elektronicznego,
- b) zabezpieczeniu finansowym, o którym mowa w art. 18 ust. 1 Ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zużytych sprzęcie elektrycznym i elektronicznym,
- c) wysokości wnoszonych opłat rejestrowych i rocznych”.

Przesłanka wskazana w punkcie 11 odnosi się do instytucji rejestru, wprowadzonego przepisami nowej ustawy o odpadach. Jej przedmiotem są określone informacje wynikające z tego rejestru, a dotyczące sprzętu elektrycznego i elektronicznego. Wymienione dane nie podlegają dostępowi.

Jeżeli natomiast chodzi o odmowę fakultatywną, to została ona przewidziana w art. 17 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie. Zgodnie z tym przepisem organ administracji może odmówić udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie, jeżeli:

- „1) wymagałoby to dostarczenia dokumentów lub danych będących w trakcie opracowywania;
- 2) wymagałoby to dostarczenia dokumentów lub danych przeznaczonych do wewnętrznego komunikowania się;
- 3) wniosek jest w sposób oczywisty niemożliwy do zrealizowania;
- 4) wniosek jest sformułowany w sposób zbyt ogólny”.

Połączenie w jednym przepisie tych czterech przesłanek jest nieco mylące, organ może bowiem rzeczywiście rozstrzygać o wyłączeniu dostępności tylko w odniesieniu do informacji wskazanych w punktach 1 i 2, zaistnienie przesłanek opisanych w punktach 3 i 4 faktycznie powoduje niemożność udzielenia informacji, gdyż organ jej po prostu nie ma bądź nie wiadomo, o jaką informację chodzi.

Odmowa udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie musi mieć postać decyzji administracyjnej, co umożliwia jej kontrolę, zarówno w postępowaniu odwoławczym, jak i na drodze skargi administracyjnej. Do skarg rozpatrywanych w postępowaniu o udostępnienie informacji o środowisku i jego ochronie stosuje się przepisy Ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²³, z pewnymi jednak zmianami,

²³ T.j. Dz.U. 2012, nr 153, poz. 270.

mającymi w założeniu przyspieszyć ich rozpatrzenie. Ustawa zakłada bowiem, że przekazanie akt i odpowiedzi na skargę powinno nastąpić w terminie 15 dni od dnia otrzymania skargi, a skarga powinna zostać rozpatrzona w terminie 30 dni od dnia otrzymania akt wraz z odpowiedzią na skargę. Natomiast w sytuacji, gdy odmowa udostępnienia nastąpiła z powodu zaistnienia określonych przyczyn (wymienionych w art. 16 ust. 1 pkt 4, 5 lub 7 ustawy d.u.o.ś.), zainteresowanemu podmiotowi przysługuje prawo wniesienia powództwa do sądu powszechnego o udostępnienie takiej informacji. Podstawą do takiego roszczenia jest wówczas art. 22 ustawy o dostępie do informacji publicznej z września 2001 r. w związku z art. 20, ust. 3 ustawy d.u.o.ś.

Dostęp do informacji co do zasady powinien być bezpłatny. Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie stwierdza nawet wyraźnie, że wyszukiwanie i przeglądanie w siedzibie organu administracji dokumentów wyszczególnionych w publicznie dostępnych wykazach jest bezpłatne. W konsekwencji ustawa zakłada, że opłata – w wysokości nieprzekraczającej uzasadnionych kosztów – jest pobierana za wyszukiwanie informacji, a także za przekształcanie informacji w formę wskazaną we wniosku, sporządzenie kopii dokumentów lub danych oraz ich przesłanie. Opłat nie pobiera się, jeżeli wniosek został złożony przez organ administracji. Ustawowo określone zostały górne, jednostkowe stawki opłat pobieranych z określonych tytułów.

Obowiązujące stawki opłat ustala rozporządzenie wykonawcze, obecnie Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 listopada 2010 r. w sprawie opłat za udostępnianie informacji o środowisku²⁴.

Podsumowanie

Konstatując należałoby wskazać, że ustalenie zasady dostępu do informacji publicznej, a zatem również dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie, jest istotną przesłanką świadczącą o tym, że Polska jest demokratycznym państwem prawnym. Dostęp do informacji jest bowiem czynnikiem umożliwiającym kontrolowanie działalności administracji publicznej przez obywateli. Jawność działań administracji wywiera także istotny wpływ na funkcjonowanie aparatu administracyjnego.

²⁴ Dz.U. 2010, nr 215, poz. 1415.

Wydaje się, że regulacje wynikające z ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie są wystarczające, nie wymagają zmian. Wynika z nich jasno, jaki jest zakres podmiotowy i przedmiotowy obowiązku informacyjnego, kto ma prawo żądać informacji i jakie są ograniczenia prawa do informacji. Nie budzą wątpliwości także formy udostępniania informacji. Pewnych doprecyzowań wymagałyby jednak przepisy określające przesłanki odmowy udostępnienia informacji, zawarte w ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, zwłaszcza w kontekście wielokrotnego użycia w nich, w różnych chyba znaczeniach, terminu „osoba trzecia”.

Źródła prawa

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483.

Konwencja EKG ONZ o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzona w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r., Dz.U. 2003, nr 78, poz. 706.

Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne, Dz.U. 2010, nr 193, poz. 1287 ze zm.

Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, Dz.U. 2003, nr 153, poz. 1503 ze zm.

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, t.j. Dz.U. 2008, nr 25, poz. 150 z późn. zm.

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz.U. nr 112, poz. 1198 ze zm.

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. 2012, nr 153, poz. 270.

Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko, Dz.U. 2013, poz. 1235 ze zm.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, Dz.U. nr 213, poz. 1397.

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

Orzecznictwo

Orzeczenie TK z dn. 21.01.1997 r., K. 18/96, OTK 1997, nr 1, poz. 2.

Uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dn. 12.10.1998 r., OPS 5/98, ONSA 1999, nr 1, poz. 1.

Uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dn. 14.04.2005 r., sygn. I OPS 1/05.

Wyrok NSA z dn. 24.01.1994 r., V SA 1276, 1277/93, ONSA 1994, nr 4, poz. 166.

Wyrok NSA z dn. 6.02.1995 r., II SA 1853/93, ONSA 1996, nr 1, poz. 36.

Wyrok NSA z dn. 9.10.2009 r., sygn. I OSK 173/2009.

Wyrok TK z dn. 25.11.1997 r., K. 26/97, OTK 1997, nr 5–6, poz. 64.

Wyrok WSA w Warszawie z dn. 11.02.2004 r., sygn. II SAB 391/03, LEX nr 169593.

Wyrok WSA w Warszawie z dn. 27.04.2007 r., sygn. II SA/Wa 2404, LEX nr 319393.

Literatura

Boć J., w: *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998.

Drozd A., *Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz. Wzory pism i przepisy*, Warszawa 2007.

Duniewska Z., Jaworska-Dębska B., Michalska-Szałowska R., Stahl M., *Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2002.

Fajgielski P., *Informacja w administracji publicznej – prawne aspekty gromadzenia, udostępniania i ochrony*, Wrocław 2007.

Gruszecki K., *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Warszawa 2009.

Jamróz A., *Demokracja*, Białystok 1995.

Jendroška J. (red.), Bar M., Bukowski Z., *Dostęp do informacji o środowisku i jego ochronie*, Poznań–Wrocław 2007.

Korzeniowski P., *Zasady prawne ochrony środowiska*, Łódź 2010.

Krupa B., *Informacja publiczna jako dobro publiczne. Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Warszawa 2010.

Morawska E., *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń 2003.

Sitniewski P., *Dostęp do informacji publicznej w jednostkach samorządu terytorialnego*, Białystok 2005.

Sitniewski P., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Wrocław 2011.

THE RIGHT OF ACCESS TO INFORMATION ON THE ENVIRONMENT AND ITS PROTECTION AS PART OF THE DEMOCRATIC RULE OF LAW

Summary

The aim of this paper is to present the institution and its access to information on the topic of environment and of its protection as an instrument of democratic rule of law. For this reason it is needed the presentation of the subjective and objective the range of this access as well as its limitations.

Translated by Anna Barczak

Keywords: access to public information, access to information on the environment and its protection