

# Dostęp do informacji o środowisku - prawem obywatela

Broszura informacyjna



# Wstęp

Niniejsza broszura została przygotowana na potrzeby projektu realizowanego przez Centrum Informacji o Środowisku pod nazwą „Dostęp do informacji o środowisku prawem obywatela”. Celem kampanii jest zapewnienie realizacji zadań Ministra Środowiska wynikających z polityki ekologicznej państwa, w zakresie udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie oraz udziału społeczeństwa w ochronie środowiska.

Ogólnopolska kampania informacyjna, patronowana przez Ministra Środowiska, jest finansowana ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Kampania jest realizowana od września do listopada 2011 r.

Broszura stanowi element działań szkoleniowych i informacyjnych w zakresie dostępu do informacji o środowisku, które obejmują również cykl szkoleń dla pracowników administracji i ogólnopolską konferencję o tej tematyce.

W ramach kampanii powstaną również internetowe przewodniki dla przedsiębiorców oraz dla społeczeństwa, informujące o obowiązkach w obszarze ochrony środowiska. Będą dostępne na stronach Centrum pod adresem:

[www.ekoportal.gov.pl](http://www.ekoportal.gov.pl)

## Dane kontaktowe:

Centrum Informacji o Środowisku  
00-922 Warszawa  
ul. Wawelska 52/54  
tel. (22) 5792 215, faks: (22) 5792 688;  
e-mail: [centrum@cios.gov.pl](mailto:centrum@cios.gov.pl)

Warszawa, wrzesień 2011r.

## Spis treści broszury

<b>1.</b> Informacje o środowisku i sposoby ich udostępniania	<b>3</b>
<b>2.</b> Prawo polskie i międzynarodowe	<b>3</b>
<b>3.</b> Jednostki odpowiedzialne za dostęp do informacji o środowisku i jego ochronie w Polsce	<b>4</b>
<b>4.</b> Upowszechnianie informacji o środowisku	<b>4</b>
<b>5.</b> Dostęp do informacji o środowisku na wniosek	<b>5</b>
Odmowa udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie	<b>5</b>
Opłaty za dostęp do informacji	<b>10</b>
<b>6.</b> Udział społeczeństwa w podejmowaniu rozstrzygnięć związanych z ochroną środowiska	<b>10</b>
Prawo składania uwag i wniosków	<b>10</b>
Udział organizacji ekologicznych w postępowaniach związanych z udziałem społeczeństwa	<b>11</b>
<b>7.</b> Rola i zadania Centrum Informacji o Środowisku	<b>12</b>

# Dostęp do informacji o środowisku prawem obywatela

prof.zw.dr hab. nauk prawnych Marek Górski



## Informacje o środowisku i sposoby ich udostępniania

Pojęcie „informacja” oznacza pewien zespół danych czy wiedzy dotyczących określonego zagadnienia, oznacza więc pewną treść intelektualną. Informacja o środowisku zgodnie z rozumieniem ustawowym (art.9 ustawy z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, dalej zwana ustawą DłoŚ) to np.

- **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, np. odpadów promieniotwórczych lub zanieczyszczeń..

Charakter „informacji o środowisku” mają również informacje dotyczące:

- **środków**, takich jak środki administracyjne, polityki, przepisy prawne dotyczące środowiska i gospodarki wodnej, plany, programy oraz porozumienia w sprawie ochrony środowiska,
- **działań** wpływających lub mogących wpłynąć na elementy środowiska oraz na emisję i zanieczyszczenia,
- **środków i działań**, które mają na celu ochronę ww. elementów środowiska, tudzież dotyczące analiz kosztów i korzyści oraz innych analiz gospodarczych i założeń wykorzystanych w ramach wspomnianych środków i działań.

Od strony formy (postaci materialnej), jaką informacja może przybrać, możemy mówić np. o informacji pisemnej, ustnej, czy też o jej zawarciu w określonym dokumencie.

Informacje o środowisku zawarte są w różnego rodzaju dokumentach, ale dokument zawierać może różnorodne informacje i nie wszystkie muszą być informacjami o środowisku w sensie wskazanym wyżej.

Główne zasady udostępniania informacji o środowisku określa ustawa DłoŚ, a podstawą do udostępniania innych informacji mogą być inne przepisy, zwłaszcza o udostępnianiu informacji publicznych (art.61 Konstytucji RP oraz ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U.2001.112.1198;). Przepisy dotyczące udostępniania

informacji o środowisku mają w stosunku do przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej charakter aktu szczególnego. Oznacza to, że w odniesieniu do informacji o środowisku, która jednocześnie ma charakter informacji publicznej, w pierwszym rzędzie należy stosować przepisy ustawy DłoŚ, a w kwestiach tą ustawą nieregulowanych zakłada stosowanie odpowiednich przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej (np. przepisy odnoszące się do kwestii konsekwencji nieudostępnienia informacji publicznej).

Prawo dostępu do informacji, zgodnie z Konstytucją RP (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 z późn.zm.;) przysługuje każdemu, bez względu na obywatelstwo, miejsce zamieszkania, wykształcenie czy jakiegokolwiek inne kryteria. Przepisy ustawy DłoŚ mówią generalnie o jej udostępnieniu w formie ustnej, pisemnej, wizualnej, dźwiękowej, elektronicznej lub jakiegokolwiek innej (art.9 ust.2).

Ustawa DłoŚ zakłada, że informacje o środowisku są udostępniane w dwóch podstawowych trybach – poprzez ich upowszechnianie (upublicznianie) i na indywidualny wniosek.

Jedną z form upowszechniania informacji o środowisku, dotyczącą dokumentów, w których takie informacje są zawarte, jest prowadzenie publicznie dostępnych wykazów danych o dokumentach zawierających takie informacje. Wykazy te, a także inne rejestry zawierające meta-informacje o środowisku ułatwiają dostęp do opisanych tam dokumentów.

Inną formą upowszechniania informacji, czyli aktywnego udostępniania informacji o środowisku może być publikacja dokumentów lub ich zawartości stanowiącej informacje o środowisku. Dotyczy to również dokumentów elektronicznych - baz danych.

### Dostęp do informacji o środowisku na wniosek

Podstawową formą dostępu do informacji o środowisku jest dostęp na indywidualny pisemny wniosek.



## Prawo polskie i międzynarodowe

Art.74 ust.3 Konstytucji RP z 1997 r. gwarantuje każdemu prawo do informacji o stanie środowiska i jego ochronie, a więc podejmowanych w tej mierze działaniach.

Od 15 listopada 2008 r. zagadnienia dostępu do informacji o środowisku regulowane są przepisami ustawy 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.

Regulacje te wynikają z:

- postanowień konwencji EKG ONZ o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzonej w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r. (tzw. *konwencja z Aarhus - Dz.U.2003.78.706*);
- dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/4/WE z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylającej dyrektywę Rady 90/313/EWG (*Dz.Urz.WE L 41 z 14.02.2003, str. 26; Dz.Urz.UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 7, str. 375*);

## 3

### Jednostki odpowiedzialne za dostęp do informacji o środowisku i jego ochronie w Polsce

Obowiązek udostępniania informacji o środowisku dotyczy wszystkich organów administracji, które posiadają takie informacje lub dla których takie informacje są przeznaczone (art. 8 ustawy DłOŚ). Obowiązek dotyczy administracji rządowej i samorządowej wszystkich szczebli, a także innych podmiotów, powołanych z mocy prawa lub na podstawie porozumień do wykonywania zadań publicznych dotyczących środowiska i jego ochrony.

Organy administracji, które posiadają informacje o środowisku i jego ochronie, są również zobowiązane do prowadzenia publicznie dostępnego wykazu danych (dalej zwanym PDWD). Z listy dokumentów wymienionych w art. 21 ust. 2 ustawy z dnia 3 października 2008 r. obowiązek taki wynika w szczególności dla:

- organów administracji rządowej począwszy od Rady Ministrów, poprzez organy szczebla centralnego resortu środowiska, ministrów właściwych do spraw rozwoju regionalnego, do spraw gospodarki morskiej oraz dyrektora urzędu morskiego, wojewodów, wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, komendanta wojewódzkiego PSP, wojewódzkiego inspektora ochrony roślin i nasiennictwa, wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, wojewódzkiego konserwatora zabytków,
- organów administracji samorządowej - marszałka województwa, sejmiku województwa, zarządu województwa, dyrektora parku krajobrazowego lub zespołu parków krajobrazowych, rady powiatu, starosty, rady miasta, wójta, burmistrza lub prezydenta miasta,
- dowolnych organów administracji, w wymienionych ww. art. sytuacjach.

Organy administracji są zobowiązane do wyznaczenia w urzędach organów administracji osób, które mają zajmować się udostępnianiem informacji o środowisku i jego ochronie.

## 4

### Upowszechnianie informacji o środowisku

Ustawa DłOŚ zakłada, że informacje o środowisku 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 ustawy, i obciąża wskazane organy administracji publicznej (marszałka województwa, starostę, wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska) oraz inne podmioty (zarządzających drogą, linią kolejową, linią tramwajową, lotniskiem lub portem).

Upowszechnianie powinno się odbywać za pośrednictwem systemów teleinformatycznych, w szczególności przy wykorzystaniu elektronicznych baz danych, na stronach Biuletynu Informacji Publicznej. Obowiązkiem udostępniania na stronach BIP ustawa obejmuje także określone dokumenty i bazy danych (rejstry), 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, rejstry dotyczące GMO).

Opublikowanie informacji (dokumentu) pozwala na zapoznanie się z nią, drogą elektroniczną, każdemu zainteresowanemu bez żadnych ograniczeń. Przypomnieć tu należałoby, że ustawa z 2001 r. o dostępie do informacji publicznej wymaga, aby informacja udostępniana drogą elektroniczną była dostępna poprzez zainstalowane w miejscach publicznie dostępnych urządzenia umożliwiające zapoznanie się z tą informacją (art.11 pkt.2). Wspomniana ustawa wymaga także, aby na stronach BIP umieszczona była informacja o sposobie dostępu do informacji publicznych, które nie podlegają upublicznieniu w formie elektronicznej, a są dostępne na indywidualny wniosek.

#### Publicznie dostępny wykaz danych

Formą upowszechniania informacji o środowisku, a ściślej mówiąc o dokumentach, w których takie informacje są zawarte, jest zobowiązanie do prowadzenia publicznie dostępnych wykazów danych o dokumentach. Wykaz taki ma zawierać informacje o dokumentach wymienionych w art.25 ust.1, do jego prowadzenia zobowiązane są 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 (m.in. 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 organu. Wzór wykazu określa rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 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.2010.186.1249);

Podkreślić należy, że wspomniany wykaz obejmuje tylko dane o dokumentach, nie obejmuje treści tychże dokumentów. Wykaz ma za zadanie ułatwienie orientacji w zakresie dokumentacji będącej w dyspozycji organu i dotarcia przez zainteresowanego do konkretnego dokumentu, a więc dla realizacji dostępu do informacji poprzez indywidualny wniosek. W wykazie powinny być uwzględnione dokumenty, które w posiadaniu organu znalazły się po 1 stycznia 2001 r. (data wejścia w życie pierwszych przepisów o dostępie do informacji), przy czym obowiązek prowadzenia wykazu w formie elektronicznej funkcjonuje od stycznia 2007 r.

## 5 Dostęp do informacji o środowisku na wniosek

Podstawową formą dostępu do informacji o środowisku jest dostęp na indywidualny wniosek. Wniosek ma mieć formę pisemną, ustawa DłOŚ nie formułuje jednak żadnych innych dalszych wymagań, jakie powinien spełniać, w szczególności sporządzenia go na określonym formularzu. Założyć więc należałoby, że powinny być odpowiednio stosowane przepisy kpa dotyczące podań wnoszonych do organu (art.63 i następane), złożenie wniosku może bowiem skutkować wydaniem decyzji administracyjnej (w przypadku odmowy udostępnienia informacji). W tym kontekście należy podkreślić obowiązek podpisania wniosku (przy dokumencie elektronicznym podpisem elektronicznym) w sposób umożliwiający identyfikację wnioskodawcy. Ustawa nie wskazuje tu żadnego szczególnego terminu na udostępnienie informacji.

Wniosek powinien być rozpatrzony bez zbędnej zwłoki, nie później niż w ciągu miesiąca od dnia otrzymania wniosku. Oznacza to przede wszystkim udostępnienie informacji, ewentualnie wydanie decyzji odmawiającej dostępu. Wskazany termin może zostać przedłużony do 2 miesięcy ze względu na stopień skomplikowania sprawy, co wiąże się z koniecznością spełnienia wymagań określonych w art.36 kpa (zawiadomić strony na piśmie, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy, nawet jeżeli przyczyna niedotrzymania terminu nie leży po stronie organu). Zgodnie z art.35 § 5 kpa do tych terminów nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy wnioskodawcy albo z przyczyn niezależnych od organu. Zauważyć jednak również należy, że dokumenty, o których dane są zamieszczane w publicznie dostępnych wykazach, organ powinien udostępnić w dniu złożenia wniosku (art.14 ust.3 ustawy DłOŚ). Jak się wydaje chodzi więc w tym ostatnim przypadku o sytuację, w której zainteresowany we wniosku wyraźnie wskazał, o dostęp do jakiego dokumentu i informacji w nim zawartych mu chodzi.

W art.12 ust.2 wskazano sytuacje, w których informacje są udostępniane bez pisemnego wniosku. Grupa pierwsza to informacje niewymagające wyszukiwania, a więc głównie w postaci ustnych wyjaśnień. Ustawa nie wskazuje bliżej, co należałoby rozumieć pod pojęciem „wyszukiwanie”, wobec powyższego stosując wykładnię opartą o zwykłe rozumienie tego terminu praktycznie ograniczyłaby się ta grupa tylko do sytuacji wskazanych (wyciągnięcie dokumentu z archiwum już cechy „wyszukiwania” raczej spełnia).

Grupa druga to sytuacje o charakterze nadzwyczajnym, gdzie istotne znaczenie ma szybkość udzielenia informacji. Sytuacje tego typu to wystąpienie klęski żywiołowej, innej katastrofy naturalnej lub awarii technicznej, o których mowa w ustawie z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. Nr 62, poz. 558, z późn. zm.), lub innego bezpośredniego zagrożenia dla zdrowia ludzi lub środowiska, spowodowanego działalnością człowieka lub przyczynami naturalnymi. Informacji należy wówczas udzielić osobom, które mogą ucierpieć w wyniku tego zagrożenia, celem umożliwienia podjęcia działań w celu zapobieżenia lub zminimalizowania szkód wynikających z tego rodzaju zagrożenia. Udostępnienie tego rodzaju informacji powinno nastąpić w dniu, w którym zainteresowany o dostępie wystąpił.

Zgodnie z art. 15 ustawy 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 określającego żadaną formę spośród wskazanych w powiadomieniu, organ administracji powinien wydać decyzję o odmowie udostępnienia informacji w sposób lub w formie określonych we wniosku (art.15 ust.3).

## Odmowa udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie

### Forma prawna odmowy

Odmowa udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie jest możliwa tylko wówczas, jeżeli ustawa DłOŚ wyraźnie na to pozwala, czyli zachodzi jedna z okoliczności tą ustawą wskazanych, zobowiązujących bądź pozwalających na odmowę (odmowa o charakterze obligatoryjnym bądź fakultatywnym). Pamiętać należy także o art.2 ust.1 ustawy, zgodnie z którym jej postanowienia nie naruszają przepisów ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (*nr 182 poz. 1228*);). Oznacza to, że informacja o środowisku mająca charakter informacji niejawnej może być dostępna tylko na zasadach i przy spełnieniu warunków ustalonych przepisami ustawy z 1999 r.

Odmowa udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie musi mieć postać decyzji 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 administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, z późn. zm.), z zastrzeżeniem, że przekazanie akt i odpowiedzi na skargę powinno nastąpić w terminie 15 dni od dnia otrzymania skargi, zaś 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 DłoŚ) 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 DłoŚ.

Można wyróżnić przyczyny zobowiązujące organ do udzielenia odmowy (odmowa obligatoryjna – art.16 ust.1 stwierdza, iż „organ administracji nie udostępnia informacji o środowisku i jego ochronie”) oraz przyczyny umożliwiające odmowę (odmowa fakultatywna – art.17 stwierdza, iż „organ administracji może odmówić udostępnienia informacji o środowisku”). Podobne rozróżnienie funkcjonowało na gruncie poprzednio obowiązujących przepisów ustawy P.o.Ś., jednak wyliczenie przyczyn uzasadniających odmowę nie było identyczne, lista przyczyn obligatoryjnych została poszerzona, jedna z przyczyn poprzednio fakultatywnych (dotycząca tzw. tajemnicy przedsiębiorcy) została przekonstruowana i przeniesiona do grupy przyczyn obligatoryjnych.

Odmowa udzielenia informacji ma charakter wyjątkowy, wobec czego przyczyny ją uzasadniające nie powinny być interpretowane w sposób rozszerzający. Przyczyny obligatoryjnej odmowy udostępnienia informacji nie mają zastosowania w odniesieniu do kategorii informacji wskazanych w art.18. Przepis zakłada bowiem, że postanowień art.16 ust.1 pkt 1 i 4-8 nie stosuje się, jeżeli informacja dotyczy:

1. ilości i rodzajów pyłów lub gazów wprowadzanych do powietrza oraz miejsca ich wprowadzania;
2. stanu, składu i ilości ścieków wprowadzanych do wód lub do ziemi oraz miejsca ich wprowadzania;
3. rodzaju i ilości wytwarzanych odpadów oraz miejsca ich wytwarzania;
4. poziomu emitowanego hałasu;
5. poziomu emitowanych pól elektromagnetycznych.

### **Odmowa o charakterze obligatoryjnym.**

Przyczyny wymagające odmowy obligatoryjnej wskazuje art. 16 ust.1, odmowa jest bowiem 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 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 nie mającą osobowości prawnej. Zgodnie z 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 teże ustawy, ogłaszane, udostępniane i rozpowszechniane są natomiast dane przetworzone, określane jako „wynikowe dane statystyczne” (wyniki obliczeń, opracowań i analiz dokonanych na podstawie danych zebranych w badaniach statystycznych statystyki publicznej).

Wyłączenie dotyczy informacji pozyskanych w badaniach statystyki publicznej, a więc zawartych w formularzach sprawozdawczych, kwestionariuszach i ankietach statystycznych trafiających do służb statystyki publicznej, przepis jest więc praktycznie skierowany właśnie do tych służb. Wyjątek od niego, wynikający z art.18 ustawy DłoŚ., będzie dotyczył udzielenia informacji o określonej emisji (jej rodzaju i poziomie) oraz miejscu powstawania, z wyłączeniem danych osobowych i indywidualnych z tym miejscem powiązanych. Dane dotyczące miejsca powstania emisji nie będą jednak udostępnione w odniesieniu do emisji hałasu i pól elektromagnetycznych.

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 byłoby, 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 ma zastosowanie przede wszystkim w sytuacji, gdy organ prowadzący określone postępowanie z wnioskiem o nieudostępnianie informacji się zwróci, argumentując to dobrem postępowania. Można także wyobrazić sobie sytuację, w której do organu dysponującego informacją wpływa wniosek o przekazanie dokumentu taką informacją zawierającego celem wykorzystania w określonym postępowaniu, a organ ten zadaje pytanie o konieczność stosowania przepisu art.16 ust.1 pkt.2 ustawy DłoŚ. W każdym jednak przypadku wyłączenie dostępności informacji będzie miało charakter czasowy, informacja powinna być udostępniona, kiedy postępowanie się zakończy, ewentualnie kiedy jej udostępnienie przestanie mieć znaczenie dla dobra prowadzonego postępowania.

W odniesieniu do tej przyczyny nie ma zastosowania wyłączenie jej stosowania w oparciu o art.18 ustawy DłoŚ

**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. z 2006 r. 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. z 2003 r. 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 dostępności 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. Dotyczy to w szczególności sytuacji, gdy udostępniany jest fragment dokumentu zawierający określone informacje, a w tym fragmencie autor informacji nie został wyraźnie określony. Z przepisu natomiast nie wynika zobowiązanie dla organu pilnowania przestrzegania przez podmiot uzyskujący informacje praw autorskich czy patentowych, takie uprawnienia mają osoby, którym te prawa przysługują. Przepis nie daje także organowi prawa do oceny, dla jakich potrzeb informacja jest pozyskiwana, ani w jaki sposób będzie wykorzystywana.

W odniesieniu do tej przyczyny nie ma zastosowania wyłączenie jej stosowania w oparciu o art.18 ustawy DłoŚ

**4)** danych osobowych, o których mowa w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r. 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 szereg wątpliwości, związanych zwłaszcza z mocno restrykcyjną interpretacją przepisów o ochronie danych osobowych przez właściwe organy. W rozumieniu art.6 wskazanej ustawy za dane osobowe uważa się wszelkie informacje dotyczące zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej. Osobą możliwą do zidentyfikowania jest osoba, 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, nie ograniczają się one tylko do imienia, nazwiska, adresu i podobnych formalnych danych (zob. np. A. Drozd - *Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz. Wzory pism i przepisy; Warszawa 2007; komentarz do art.6;*).

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 DłoŚ, 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 itp.).

Przepis zakłada, że nie należy udostępniać danych osobowych dotyczących osób trzecich, co jest stwierdzeniem nowym, w poprzednim brzmieniu (w ustawie P.o.ś.) tego elementu nie było. 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”. Podstawowe pytanie dotyczy oczywiście treści tego pojęcia – kto jest „osobą trzecią” w rozumieniu przepisu? Odpowiedni przepis dyrektywy 2003/4 mówi o możliwości ograniczenia dostępu do informacji w sytuacji, gdy należy zapewnić „poufność danych osobowych i/lub akt dotyczących osób fizycznych, które nie wyraziły zgody na publiczne ujawnienie tych informacji”. W takim kontekście za „osobę trzecią” należałoby uznać osobę fizyczną, której dane osobowe dotyczące znalazły się w treści informacji, a która nie jest autorem takiej informacji (zob. też punkt następny), w szczególności nie miała prawnego obowiązku przekazania informacji. Tu należałoby zaznaczyć, że dane dotyczące osoby fizycznej działającej jako indywidualny przedsiębiorca (identyfikujące tegoż przedsiębiorcę), nie są traktowane jako dane osobowe.

Problemem może być pytanie o dostępność danych osobowych osoby fizycznej, która w treści informacji wskazana jest jako źródło oddziaływań na środowisko, w szczególności negatywnych (np. w postaci zanieczyszczenia), czy jako podmiot, którego działalność powoduje emisję. Tu należy zauważyć, że art.18 DłoŚ wyłącza tę przesłankę odmowy udzielenia informacji o środowisku w sytuacji, gdy informacja dotyczy określonych emisji i miejsca ich wprowadzenia. Łączna interpretacja obu przepisów pozwoliłaby na stwierdzenie, że osoba fizyczna, której działania są źródłem emisji, nie powinna być uznana za „osobę trzecią”, wobec czego jej dane osobowe w takim kontekście nie byłyby wyłączone z dostępności.

Pojęcie „osoba trzecia” należałoby interpretować także w kontekście uznanego założenia, że podlegają ujawnieniu dane osobowe identyfikujące osobę fizyczną jako osobę pełniącą określone funkcje w administracji publicznej (w szczególności organu administracji publicznej czy osoby działającej z upoważnienia organu). Dane osobowe takiej osoby znajdujące się w określonym dokumencie urzędowym nie podlegają utajnieniu, nie jest ona wówczas oczywiście „osobą trzecią” w rozumieniu analizowanego przepisu. Podobnie należałoby podejść do danych identyfikujących osoby fizyczne będące autorami określonych informacji zawartych np. w ekspertyzach, w szczególności w dokumentach typu prognozy czy raporty o oddziaływaniu na środowisko.

**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 pkt.5 wydaje się być sformułowana w sposób stosunkowo wyraźny i jasny. W tym przepisie pojęcie „osoba trzecia” należałoby interpretować w oparciu o wyraźne założenie w przepisie wskazane – jest to osoba, przekazująca informacje bądź dokument z własnej inicjatywy, nie będąc do tego zobowiązana. Informacje te lub dokument mogą zostać wyłączone z udostępniania na

podstawie złożonego zastrzeżenia, bez niego przepis nie ma zastosowania. Złożenie zastrzeżenia jest uzależnione wyłącznie od woli osoby zainteresowanej, od organu, do którego trafia dokument lub informacja, w oparciu o art.9 kpa można byłoby wymagać poinformowania takiej osoby o możliwości złożenia zastrzeżenia. Zastrzeżenie będzie jednak bezskuteczne w odniesieniu do informacji dotyczących emisji (art.18 ustawy DIOŚ).

**6)** dokumentów lub danych, których udostępnienie mogłoby spowodować zagrożenie dla środowiska lub bezpieczeństwa ekologicznego kraju;

Zastosowanie przesłanki wymaga od organu dokonania oceny, czy udostępnienia informacji spowoduje powstanie wskazanych konsekwencji. Sformułowanie przepisu sugeruje, iż powstanie jednej bądź obu konsekwencji powinno być niewątpliwe, nie chodzi jedynie o możliwość ich powstania; ocena możliwości powstania dotyczy skutków udostępnienia. Stwierdzenie zawarte w przepisie należy więc odczytać następująco – udostępnienie stwarza możliwość 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, polegających na ich zmianie na niekorzyść w stosunku do stanu przed udostępnieniem informacji (przepis nie wymaga stopniowania takiego zagrożenia, chodzi o każde).

Przepis nie wskazuje przesłanek oceny, musi się ona opierać na posiadanych przez organ wiadomościach, doświadczeniu i wiedzy. Uznanie, że istnieje skutek udostępnienia informacji możliwość powstania wskazanych skutków, zobowiązuje organ do odmowy udostępnienia, przy czym oczywiście w decyzji o odmowie trzeba będzie wykazać przesłanki tego uznania. Decyzja nie ma więc charakteru uznaniowego w klasycznym tego sformułowania znaczeniu, mamy tu natomiast do czynienia ze swobodą w ocenie przesłanek podjęcia decyzji – jednak uznanie zaistnienia określonych przesłanek zobowiązuje do wydania decyzji o określonej treści.

Zgodnie z art.18 w oparciu o i tę przesłankę nie można wyłączyć dostępności 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 w katalogu przesłanek uzasadniających wyłączenie obligatoryjne pojawiła się po raz pierwszy, w przepisach ustawy P.o.ś. znajdowała się wśród przesłanek fakultatywnych. Przepis został także nieco przekonstruowany, przy czym także do niego włączono pojęcie „osoba trzecia”, w analizie tej konstrukcji nastroczające szczególne problemy. Zastosowanie bowiem wykładni opartej

o przyjęte językowe znaczenie terminu, zgodnie z którym „osoba trzecia” to każda osoba fizyczna, osoba prawna bądź też jednostka organizacyjna nie posiadająca osobowości prawnej, której nie dotyczy dana umowa, stosunek prawny czy też inna, skonkretyzowana przepisami, relacja, bardzo mocno ogranicza zastosowanie przepisu. Nie byłby w szczególności w takim sensie „osobą trzecią” przedsiębiorca składający wniosek o wydanie jakiegokolwiek decyzji związanej z kwestiami środowiskowymi. Wniosek taki jest dokumentem co do zasady podlegającym dostępowi, zawarcie w nim informacji wskazanych w przepisie nie dawałoby podstawy do ubiegania się o ich wyłączenie z udostępniania, bo wnioskodawca jest ewidentnie zainteresowany w złożeniu wniosku i w uzyskaniu decyzji, nie można go więc uznać za „osobę trzecią”.

Odpowiedni przepis ustawy P.o.ś. mówił o „osobie przekazującej informację” i było to stwierdzenie w kontekście celu przepisu chyba znacznie sensowniejsze. Odpowiedni przepis dyrektywy 2003/4 mówi generalnie o przyczynie w postaci ochrony poufności informacji handlowych i przemysłowych, ograniczenie tego uprawnienia tylko do osób trzecich ogranicza więc uprawnienie do ochrony dopuszczone dyrektywą. Interpretując więc punkt 7 w zgodzie z dyrektywą należałoby odejść od zwykłego sposobu rozumienia określenia „osoba trzecia” na rzecz uznania, że chodzi tu o wszystkie osoby, kierujące informacje do organu, a nie będące organem, mające interes w ochronie wskazanych informacji. Wydaje się to być jedynym możliwym sposobem wykładni przepisu, nie świadczy to jednak dobrze o konstrukcji całego art.16 ust.1, gdzie to samo pojęcie w różnych punktach jest używane chyba w różnych rozumieniach.

Tajemnicą przedsiębiorstwa są, w rozumieniu art.11 ust.4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (*Dz.U.2003.153.1503 z późn.zm.*), 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 te fragmenty dokumentów z udostępnienia wyłączy. Ustawa DIOŚ zakłada także (art.16 ust.2) konieczność uzasadnienia wniosku, które to uzasadnienie, w oparciu o przepis, powinno wykazywać o jakie informacje chodzi, ich wartość handlową decydującą o objęciu tychże informacji tajemnicą przedsiębiorstwa, oraz możliwość pogorszenia konkurencyjnej pozycji wnioskodawcy powstającą wskutek ewentualnego ujawnienia informacji. Odmowa uznania takiego wniosku musi mieć postać decyzji, tajemnicą przedsiębiorstwa nie mogą zostać objęte dane o emisjach (art.18 ustawy DIOŚ).

**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 DłoŚ), ich katalog zawiera rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U nr 213 poz. 1397).

Ograniczenie dostępności dotyczy tego typu przedsięwzięć realizowanych na terenach zamkniętych. Według art.4 pkt.40 ustawy P.o.Ś. 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 kartograficzne (Dz.U.2005.240.2027 z późn. zm.). Ta ostatnia ustawa zakłada, że tereny zamknięte są ustalane przez właściwych ministrów i kierowników urzędów centralnych w drodze decyzji, decyzja taka wyznacza również granice terenu.

W porównaniu z analogicznym przepisem zawartym poprzednio w ustawie P.o.Ś. pkt.8 zawiera jeszcze jedną przesłankę, której spełnienie jest wymagane dla zastosowania wyłączenia dostępności. Mają być to bowiem przedsięwzięcia, w stosunku do których wyłączono na podstawie art.79 ust.2 udział społeczeństwa w postępowaniu związanym z dopuszczeniem realizacji przedsięwzięcia (musi być to w takim razie zrobione formalnie, w drodze odpowiedniego postanowienia). Założenie jest logiczne, nie ma sensu stosować przepisów o wyłączeniu dostępności informacji, skoro w postępowaniu z udziałem społeczeństwa i tak byłoby publicznie dostępne.

Wyłączenie dotyczy wszystkich informacji związanych z danym przedsięwzięciem, z wyjątkiem danych o emisjach (art.18 ustawy DłoŚ). Zachowano także w przepisie konstrukcję przyjętą w ustawie P.o.Ś., dostępność informacji jest bowiem wyłączona tylko w odniesieniu do przedsięwzięcia realizowanego, czyli w trakcie procesu inwestycyjnego. Punkt 8 nie ma zastosowania w odniesieniu do informacji o obiekcie funkcjonującym.

### 9) obronności i bezpieczeństwa państwa;

Ta przyczyna wyłączenia pojawiła się dopiero w ustawie DłoŚ, uzupełnia niejako przyczynę wskazaną w pkt.8, obie są zgodne z dyrektywą 2003/4. Przesłanki określone w tym punkcie zostały określone w sposób ogólny, wymagają dokonania przez organ odpowiedniej analizy, organ ma tu dość dużą swobodę w ustaleniu zakresu informacji podlegających wyłączeniu. Nie ma tu także zastosowania art.18, a więc wyłączeniu podlega dostępność i danych o emisjach. W związku z tym należałoby przypomnieć założenie z preambuły dyrektywy 2003/4, zgodnie z którym interpretacja wyjątków nie powinna mieć charakteru poszerzającego, a raczej zawężający.

### Odmowa dostępu do informacji o charakterze fakultatywnym

Ustawa DłoŚ przewiduje, iż przy zaistnieniu określonych przesłanek organ może wyłączyć z udostępnienia pewne informacje (fakultatywne wyłączenie dostępności). Zgodnie z art.17 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, bowiem organ może rzeczywiście rozstrzygać o wyłączeniu dostępności tylko w odniesieniu do informacji wskazanych w punkcie 1 i 2, zaistnienie przesłanek opisanych w punkcie 3 i 4 faktycznie powoduje niemożność udzielenia informacji, bowiem organ jej po prostu nie ma, bądź nie wiadomo, o jaką informację chodzi. Przy zaistnieniu tych przesłanek organ jest natomiast zobowiązany do podjęcia pewnych czynności, które będą zmierzały do usunięcia przeszkód do udzielenia informacji. Jeżeli bowiem wniosek jest sformułowany w sposób zbyt ogólny, organ powinien niezwłocznie, jednak nie później niż w terminie 14 dni od dnia otrzymania wniosku, wezwać wnioskodawcę do uzupełnienia wniosku, udzielając stosownych wyjaśnień, w szczególności informując go o możliwości skorzystania z publicznie dostępnych wykazów. Takie wezwanie nie musi być powtórzone, jeżeli wniosek pozostanie nadal zbyt ogólny, organ powinien skorzystać z przepisu art.17 pkt.4.

Dokumenty lub dane przeznaczone do wewnętrznego komunikowania się to wszelkie dokumenty i dane wytwarzane wewnątrz urzędu organu zobowiązanego do udzielania informacji o środowisku. Chodzi tu zwłaszcza o różne pisma przygotowujące ostateczne rozstrzygnięcie, które to rozstrzygnięcie podlega już publicznemu dostępowi. Do tej kategorii nie można natomiast zaliczyć uzgodnień czy opinii wymaganych odpowiednimi przepisami, czy też ekspertyz zewnętrznych (przygotowanych przez osoby spoza organu). W stosunku do tego typu informacji organ może zdecydować o ich wyłączeniu, w decyzji wyłączającej dostępność trzeba byłoby wykazać wewnętrzny charakter dokumentu czy danych.

Nie muszą podlegać dostępowi także dokumenty czy dane będące w trakcie opracowywania (jeszcze nie w pełni gotowe, nie w pełni spełniające założone bądź określone wymagania). Wyłączenie ma charakter czasowy, i należy rozważyć, czy w takiej sytuacji niezbędne jest wydanie decyzji o odmowie udostępnienia, czy wystarczy pismo informujące o terminie ukończenia dokumentu. Art.19 ust.1 zakłada, że organ administracji, odmawiając udostępnienia informacji na podstawie art.17 pkt.1, powinien podać nazwę organu odpowiedzialnego za opracowanie danego dokumentu lub danych oraz informuje o przewidywanym terminie ich opracowania. Przepis wydaje się być niezbyt szczęśliwie sformułowanym, odnosi się bowiem chyba do sytuacji, w której nieukończenie dokumentu spowodowane jest oczekiwaniem na wykonanie pewnych działań przez inny organ.

W sytuacji, gdy organ wnioskowanej informacji nie posiada, ale może ustalić ewentualnego adresata wniosku, powinien niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia otrzymania wniosku, przekazać wniosek organowi

administracji, w którego posiadaniu znajduje się żądana informacja, i powiadomić o tym wnioskodawcę. Przekazanie sprawy powinno nastąpić w trybie wymaganym przez art.65 § 2 kpa, czyli w drodze postanowienia, na które przysługuje zażalenie. Jeżeli jednak nie można ustalić organu, w którego gestii byłaby dana informacja, art.19 ust.2 pkt.2 ustawy DłOŚ wymaga zwrócenia wniosku wnioskodawcy.

## Oplaty za dostęp do informacji

Dostęp do informacji co do zasady powinien być, zgodnie z dyrektywą 2003/4 bezpłatny. Ustawa DłOŚ stwierdza, że wyszukiwanie i przeglądanie w siedzibie organu administracji dokumentów wyszczególnionych w publicznie dostępnym wykazie jest bezpłatne.

Ustawa DłOŚ zakłada, że opłata, w wysokości nie przekraczającej uzasadnionych kosztów, jest pobierana za wyszukiwanie informacji, a także za przekształcanie informacji w formę wskazaną we wniosku, sporządzanie kopii dokumentów lub danych oraz ich przesłanie. Opłaty pobierane przez organ administracji rządowego sektora finansów publicznych stanowią dochód budżetu państwa, natomiast pobrane przez organ samorządowego sektora finansów publicznych stanowią dochód własny jednostek samorządu terytorialnego. 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 Ministra Środowiska z dnia 12 listopada 2010 r. w sprawie opłat za udostępnianie informacji o środowisku (Dz.U.2010.215.1415).

# 6

## Udział społeczeństwa w podejmowaniu rozstrzygnięć związanych z ochroną środowiska

### Prawo składania uwag i wniosków

Podstawową formą udziału społeczeństwa według ustawy DłOŚ jest prawo składania uwag i wniosków dotyczących projektowanych rozstrzygnięć, realizowane w postępowaniach związanych z przyjmowaniem takich rozstrzygnięć, jeżeli odpowiedni przepis przewiduje prowadzenie postępowania z udziałem społeczeństwa. W postępowaniu takim powinny być wówczas odpowiednio stosowane również przepisy ustawy DłOŚ dotyczące wyłączenia dostępu do informacji (art.16-20) co oznacza, że w szczególnych sytuacjach udział społeczeństwa w określonym postępowaniu może być wyłączony (co dotyczy także udziału organizacji ekologicznej).

Ustawa wyraźnie stwierdza, że prawo składania uwag i wniosków ma charakter powszechny, przysługuje każdemu (art.29), organ właściwy do podjęcia określonego

rozstrzygnięcia powinien umożliwić realizację prawa przed przyjęciem projektu aktu bądź wydaniem decyzji. Powszechny charakter uprawnienia oznacza, że nie wolno tu wprowadzać jakichkolwiek ograniczeń, z punktu widzenia jakiegokolwiek kryterium. Uwagi i wnioski składane w tym trybie są instytucją prawną inną niż uwagi i wnioski składane do organów administracji publicznej w trybie przepisów działu VIII Kodeksu postępowania administracyjnego, stąd przepisy kpa są w odniesieniu do rozpatrywania uwag i wniosków przewidywanych ustawą DłOŚ wyłączone.

Uwagi i wnioski mogą być wnoszone w formie pisemnej, ustnie do protokołu bądź za pomocą środków komunikacji elektronicznej bez konieczności opatrywania ich bezpiecznym podpisem elektronicznym, o którym mowa w ustawie z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym (Dz.U.130.1450 z późn.zm.). Wnosić je należy wyłącznie w wyznaczonym terminie, art. 35 zakłada, że uwagi lub wnioski złożone po upływie terminu pozostawia się bez rozpatrzenia. Organ prowadzący postępowanie ma obowiązek wszystkie złożone uwagi i wnioski rozpatrzyć, nie ma oczywiście obowiązku ich wszystkich uwzględnić. Celem instytucji jest bowiem przede wszystkim danie możliwości skierowania do organu informacji, które inną drogą być może by do niego dotrzeć nie mogły. Organ ma obowiązek dołączyć do przyjętego dokumentu uzasadnienie zawierające informacje o udziale społeczeństwa w postępowaniu oraz o tym, w jaki sposób zostały wzięte pod uwagę i w jakim zakresie zostały uwzględnione uwagi i wnioski zgłoszone w związku z udziałem społeczeństwa. Analogiczny wymóg dotyczy uzasadnienia do przyjętej decyzji administracyjnej. Organ ma także obowiązek podania do publicznej wiadomości informacji o wydanej decyzji czy przyjętym dokumencie i o możliwościach zapoznania się z ich treścią.

Obowiązkiem organu prowadzącego postępowanie jest podanie do publicznej wiadomości informacji wyliczonych w sposób zamknięty w art.33 ust.1 (postępowanie związane z wydaniem decyzji administracyjnej) oraz w art.39 ust.1 (postępowanie związane z przyjęciem określonego dokumentu). Objęte tym obowiązkiem są w szczególności informacje o przedmiocie postępowania, dokumentacji sprawy i możliwości zapoznania się z nią, sposobie, miejscu i terminie składania uwag i wniosków (co najmniej 21-dniowym). Wymóg podania do publicznej wiadomości musi być realizowany w formach przewidzianych w definicji tegoż pojęcia zawartej w art.3 pkt.11, czyli poprzez:

- a) udostępnienie informacji na stronie Biuletynu Informacji Publicznej, organu właściwego w sprawie,
- b) ogłoszenie informacji, w sposób zwyczajowo przyjęty, w siedzibie organu,
- c) ogłoszenie informacji przez obwieszczenie w sposób zwyczajowo przyjęty w miejscu planowanego przedsięwzięcia, a w przypadku projektu dokumentu wymagającego udziału społeczeństwa - w prasie o odpowiednim do rodzaju dokumentu zasięgu,
- d) w przypadku gdy siedziba organu właściwego w sprawie mieści się na terenie innej gminy niż gmina właściwa miejscowo ze względu na przedmiot

postępowania - także przez ogłoszenie w prasie lub w sposób zwyczajowo przyjęty w miejscowości lub miejscowościach właściwych ze względu na przedmiot postępowania.

Trzy pierwsze sposoby są więc obowiązkowe w każdej sytuacji, ostatni powinien być niejako dodatkowo stosowany tylko w sytuacjach wskazanych.

## Udział organizacji ekologicznych w postępowaniach związanych z udziałem społeczeństwa

Zgodnie z art.44 ustawy DIOŚ organizacje ekologiczne, które powołując się na swoje cele statutowe, zgłoszą chęć uczestniczenia w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, uczestniczą w nim na prawach strony. Przepis tego nie stwierdza w sposób wyraźny, ale niewątpliwie dotyczy on tylko postępowań administracyjnych, skoro mówi się w nim o „udziale na prawach strony”. Oznacza to, że w postępowaniach związanych z przyjmowaniem określonych dokumentów organizacje społeczne (ekologiczne) mają uprawnienia identyczne jak inne podmioty, są objęte zwrotem „każdy”, dotyczącym prawa składania uwag i wniosków.

Pojęcie „organizacja ekologiczna” zdefiniowane zostało w art.3 pkt.10 stwierdzeniem, iż jest to organizacja społeczna, której statutowym celem jest ochrona środowiska. Definicja jest identyczna, jak w art.3 pkt.16 ustawy P.o.ś., w obu założono więc, że organizacja ekologiczna jest szczególnym, wyodrębnionym ze względu na przyjęte w statucie cele działania, rodzajem organizacji społecznej. To ostatnie pojęcie jest zdefiniowane prawnie w art.5 § 2 pkt.5 kpa (organizacje społeczne to organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze i inne organizacje społeczne), definicja jest jednak dość ogólna (ma praktycznie charakter przykładowego wyliczenia, nie wskazuje bowiem kryteriów definiujących), dla jej doprecyzowania posłużyć się więc wypadałoby definicjami konstruowanym przez doktrynę. Te są jednak bardzo zróżnicowane i w niektórych przypadkach również bardzo szerokie, obejmują pojęciem wszelkie rodzaje zrzeszeń osób fizycznych a także i prawnych (*por. np. E. Smoktunowicz – Prawo zrzeszania się w Polsce; Warszawa 1992; do organizacji społecznych autor ten zalicza m.in. związki zawodowe, partie polityczne czy związki wyznaniowe*). W konsekwencji ustalenie w niektórych przypadkach, czy dany podmiot ma charakter „organizacji ekologicznej”, z punktu widzenia pytania, czy jest on „organizacją społeczną”, może być rzeczą mocno kłopotliwą i prowadzić do dość dowolnych ocen dokonywanych przez organy administracji w momencie zgłoszenia się takiego podmiotu do postępowania, z drugiej zaś strony umożliwiać np. szerokie włączanie się partii politycznych czy organizacji związkowych, co chyba nie do końca jest zgodne z intencjami przepisów wspólnotowych.

Od strony merytorycznej natomiast (zakresu zainteresowania organizacją) podstawą umożliwiającą jej włączenie się do postępowania ma być zainteresowanie sprawami ochrony środowiska, udokumentowane formalnie, bo przez

uwzględnienie celów ochrony środowiska w statucie danej organizacji. Z konstrukcji przepisu można byłoby wyprowadzić wniosek, iż to obowiązkiem organizacji zamierzającej się włączyć do postępowania jest wykazanie spełnienia tego warunku, a więc przedłożenie co najmniej wyciągu ze statutu dokumentującego uwzględnienie w nim takich celów działania.

Włączenie się organizacji do postępowania wymaga jej aktywności, czyli zgłoszenia, nie ma tu zastosowania art.31 § 4 kpa (jego stosowanie wyraźnie zostało wyłączone). Przystąpienie do postępowania jest możliwe praktycznie w każdym momencie, argumentem uzasadniającym jest, jak wspomniano, statutowe zainteresowanie sprawami ochrony środowiska. Organ może odmówić dopuszczenia organizacji do udziału w postępowaniu, wymaga to formy postanowienia, na które przysługuje zażalenie. Przyczyną odmowy może być po pierwsze niewykazanie statutowego zainteresowania sprawami ochrony środowiska, ale także uznanie przez organ, że zgłaszający się podmiot nie ma statusu organizacji ekologicznej (w tym jako organizacji społecznej). Ustawa natomiast nie wskazuje w sposób wyraźny formy rozstrzygnięcia pozytywnego, czyli dopuszczającego organizację do postępowania. Uznać należałoby, że powinno to się odbyć także w formie postanowienia, opierając się tu na art.123 kpa. Włączenie organizacji pozwala jej na działanie w postępowaniu „na prawach strony”, co oznacza faktycznie odesłanie do art.31 § 3 kpa, przewidującego taką właśnie formułę uczestniczenia organizacji społecznych w postępowaniu administracyjnym. Oznacza to, że organizacja ekologiczna nie jest stroną postępowania, przysługują jej natomiast określone uprawnienia strony, w szczególności procesowe.

Warto zwrócić uwagę na szczególne regulacje przyjęte przez ustawę DIOŚ w odniesieniu do określonych uprawnień organizacji ekologicznych, zawarte w art.44 ust.2 i 3. Chodzi tu po pierwsze o przyznanie prawa złożenia odwołania od decyzji wydanej w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji, także w przypadku, gdy nie brała ona udziału w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa prowadzonym przez organ pierwszej instancji. Wniesienie odwołania ustawa uznaje za równoznaczne ze zgłoszeniem chęci uczestniczenia w takim postępowaniu odwoławczym.

Przepis art.44 ust.3 daje organizacji ekologicznej uprawnienia skargowe w postępowaniu sędow-administracyjnym. Przepis jest skonstruowany niezbyt jasno, jednak końcowy jego fragment stwierdza, że prawo złożenia skargi przysługuje organizacji także w przypadku, gdy nie brała ona udziału w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, w żadnej z instancji administracyjnych. To ostatnie sformułowanie sugeruje więc, że uprawnienia skargowe przysługują organizacji niezależnie od wzięcia udziału we wcześniejszych fazach postępowania.



## Rola i zadania Centrum Informacji o Środowisku

### Informacje własne Centrum Informacji o Środowisku

Centrum Informacji o Środowisku zostało utworzone w 2001 r. przez Ministra Środowiska, w celu prowadzenia działalności informacyjnej o środowisku i jego ochronie na rzecz całego społeczeństwa, jak też poszczególnych jego grup, np. przedsiębiorców czy pracowników administracji.

Centrum realizuje szereg zadań związanych z dostępem do informacji o środowisku i jego ochronie, a wśród nich zadania istotne dla pracowników administracji:

- udostępnia jednostkom administracji narzędzie do prowadzenia **publicznie dostępnego wykazu (PDWD)** zawierającego dane o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie, opartego na nowym wzorze karty informacyjnej (obowiązującym od 16 listopada 2011 r.); korzysta z niego ponad 1300 urzędów różnego szczebla z terenu całej Polski i liczba ta stale rośnie;
- realizuje także **projekty szkoleniowe**, zarówno metodą tradycyjną jak i w systemie e-learning w zakresie dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie, wynikających ze zobowiązań Polski podjętych w ramach Konwencji z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska. Kursy internetowe udostępniane są bezpłatnie wszystkim zainteresowanym. Ukończenie kursu e-learning umożliwia otrzymanie certyfikatu. Kursy dotyczą organizmów genetycznie zmodyfikowanych (GMO), dostępu do informacji o środowisku. Do końca roku udostępniony będzie kurs korzystania z aplikacji PDWD.

Narzędziem prezentowania informacji o środowisku i komunikacji ze społeczeństwem jest portal internetowy **Ekoportal** ([www.ekoportal.gov.pl](http://www.ekoportal.gov.pl)), który upowszechniać informacje dostępne na wielu portalach jednostek resortu środowiska w sposób czytelny, przyjazny dla odbiorcy i możliwie najbardziej atrakcyjny. Dążymy do tego, aby najbardziej istotne informacje o środowisku, były dostępne z jednego miejsca w Internecie.

- poprzez witrynę Ekoportal dostępne są teksty **aktów prawnych** dotyczących lub mających znaczenie dla środowiska i jego ochrony, informacje z zakresu polityki i prawa międzynarodowego, Unii Europejskiej oraz implementacji tego prawa do prawa krajowego.
- na portalu Centrum znaleźć można informacje o stanie środowiska, zasadach jego ochrony i publikacje z dziedziny ochrony środowiska.
- poprzez Ekoportal Centrum upowszechnia również informacje dotyczące istotnych w skali kraju tematów z dziedziny ekologii i ochrony środowiska, a **resortowa wyszukiwarka** ułatwia dotarcie do informacji dostępnych w jednostkach podległych i nadzorowanych przez Ministra Środowiska.
- Centrum gromadzi i udostępnia poprzez Internet informacje o **bazach danych** istniejących lub tworzonych w Ministerstwie Środowiska i jednostkach podległych lub nadzorowanych przez Ministra.
- Centrum prowadzi **kampanie informacyjne** o dostępie do informacji o środowisku i inne, jak np. kampania upowszechniająca system zarządzania środowiskowego EMAS.

Kolejnym zadaniem Centrum jest udostępnianie **na wniosek** informacji o środowisku i jego ochronie znajdujących się w posiadaniu Ministra Środowiska.

Centrum Informacji o Środowisku w dniu 30 czerwca 2011 r. otrzymało certyfikat wdrożenia systemu zarządzania środowiskowego EMAS, jako 26 organizacja w Polsce, i jest uprawniona do stosowania logo EMAS. EMAS oznacza przede wszystkim: efektywność, wiarygodność, przejrzystość. Cechy te korespondują z dewizą Centrum:

**Masz prawo wiedzieć i korzystać z tego, że wiesz!**

Wdrożenie systemu ek zarządzenia zobowiązuje Dyрекcję i pracowników Centrum do ciągłego doskonalenia się w każdym aspekcie działalności.

Oferta Centrum jest dostępna bezpłatnie dla wszystkich. Szczególnie zapraszamy do korzystania z Ekoportalu i publicznie dostępnego wykazu (PDWD).

Inne informacje na temat Centrum znajdują się w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP) naszej jednostki.

*Zespół Centrum Informacji o Środowisku*



Druk broszury sfinansowano ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.