

Rozdział I. Dostęp do informacji o środowisku i jego ochronie – koncepcja normatywna

§ 1. Źródła prawa w obszarze dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie

Dostęp do informacji o środowisku stanowi element wieloskładnikowego porządku prawnego¹, na który składają się także wiążące Polskę prawodawstwo międzynarodowe oraz normy prawa unijnego, co skutkuje ulokowaniem praw i obowiązków adresatów norm prawnych w multicentrycznym systemie źródeł prawa. W obu tych systemach prawnych (prawie publicznym międzynarodowym oraz prawie unijnym) dostęp do informacji o środowisku zajmuje poczesne miejsce, dlatego też zasada przestrzegania prawa międzynarodowego (i unijnego) jest kluczowa dla realizacji prawa dostępu do informacji² w Polsce.

Ujednolicony standard w zakresie dostępu do informacji o środowisku stworzyła Deklaracja z Rio de Janeiro z 1992 r., w której połączono postulat udziału społeczeństwa w ochronie środowiska z dostępem do informacji o nim. Zgodnie z zasadą 10 „Zagadnienia środowiskowe są najlepiej rozwiązywane na odpowiednim poziomie, z udziałem wszystkich zainteresowanych obywateli. Na poziomie narodowym każda jednostka powinna mieć zapewniony dostęp do informacji dotyczącej środowiska, w której posiadaniu jest władza publiczna. Obejmuje to informacje dotyczące substancji niebezpiecznych i działalności w obrębie społeczności, jak również możliwość udziału w procesie podejmowania decyzji. Państwa powinny ułatwić, jak również podnieść świadomość i udział społeczeństwa poprzez stworzenie szerokiego dostępu

¹ Co potwierdza TK stwierdzając, że: „obok norm (przepisów) stanowionych przez krajowego legislatora obowiązują uregulowania (przepisy) kreowane poza systemem krajowych (polskich) organów prawodawczych” (wyr. TK z 11.5.2005 r., K 18/04, Legalis).

² Tak *M. Bernaczyk*, Funkcja, s. 364.

do informacji. Powinien zostać zapewniony efektywny i rzeczywisty dostęp do prawnych i administracyjnych środków, włączając w to środki kompensujące i zaradcze³. Deklaracja z Rio przyczyniła się do ugruntowania przekonania o użyteczności uspołeczniania procesów decyzyjnych, jawności informacji oraz kontroli społecznej jako narzędzi zwiększania skuteczności ochrony środowiska, w tym zwłaszcza zapewnienia przestrzegania prawa w tym zakresie⁴. Gwarancje jej realizacji stanowi podpisana 25.6.1998 r. w Aarhus Konwencja regionalna o dostępie do informacji o środowisku, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, znana powszechnie pod nazwą Konwencji z Aarhus⁵. Jest ona uznawana za ogromny krok naprzód w dziedzinie ochrony środowiska, ale i rozwoju demokracji: wprowadza bowiem do obowiązujących norm prawa międzynarodowego kompleksowe ujęcie zagadnień związanych z funkcjonowaniem tzw. otwartych społeczeństw obywatelskich⁶. Co więcej, jest to pierwsza konwencja, która tak wyraźnie i wprost formułuje szczegółowe prawa jednostek wobec władz publicznych⁷. Uznaje się, że Konwencja z Aarhus stanowi najwyższy obecnie międzynarodowy standard prawny w zakresie uspołeczniania ochrony środowiska⁸. Została ona poświęcona trzem aspektom uspołeczniania: dostępowi do informacji, udziałowi w podejmowaniu decyzji oraz dostępowi do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska. Wspólne dla tych trzech zagadnień są definicje oraz zasady ogólne. W omawianym zakresie Konwencja z Aarhus rozróżnia tzw. bierne rozpowszechnianie informacji (prawa społeczeństwa i obowiązki władzy publicznej, gdy ktoś zażąda informacji) oraz obowiązki związane z gromadzeniem i udostępnianiem informacji uwzględniające rozwiązania wynikające z technologii informatycznych. Z kolei przepisy dotyczące dostępu do wymiaru sprawiedliwości (trzeci filar Konwencji z Aarhus) gwarantują możliwość poszukiwania ochrony w przypadku naruszenia przez władze uprawnień społeczeństwa związanych m.in. z dostępem do informacji. Rola prawa do sądu wyrażana jest

³ Tekst za: J. Ciechanowicz-McLean, *Międzynarodowe*, s. 32.

⁴ M. Bar, J. Jendrośka, *Prawo*, s. 125.

⁵ Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzona w Aarhus 25.6.1998 r. (Dz.U. z 2003 r. Nr 78, poz. 706 ze zm.).

⁶ J. Jendrośka, J. Jerzmański, *Aarhus*, s. 46.

⁷ G. Grabowska, *Dostęp*, s. 45. Więcej J. Jendrośka, M. Stoczkiewicz, *Dostęp*, s. 34 i n.; J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo*, s. 40.

⁸ J. Jendrośka, M. Bar, *Prawo*, s. 212.

na dwa sposoby – z jednej strony pełni ono rolę gwarancyjną stosunku do pozostałych dwóch filarów Konwencji z Aarhus, gwarantując możliwość poszukiwania ochrony w przypadku naruszenia przez władze uprawnień społeczeństwa związanych z dostępem do informacji i udziałem w podejmowaniu decyzji. Z drugiej zaś strony stanowi w sensie proceduralnym gwarancję prawa do środowiska, o którym mowa w art. 1 Konwencji z Aarhus⁹, w tym także w przypadkach związanych z odmową udostępnienia informacji o środowisku i w sprawach związanych z niewłaściwym rozpatrzeniem wniosku.

Sama Konwencja z Aarhus poświęca problematyce udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie art. 4, zgodnie z którym: „Każda ze Stron zapewni, że zgodnie z poniższymi postanowieniami niniejszego artykułu władze publiczne, w odpowiedzi na żądanie udzielenia informacji dotyczących środowiska, udostępnią społeczeństwu, w ramach ustawodawstwa krajowego, taką informację, w tym również, na żądanie i w zgodzie z literą (b), kopie konkretnej dokumentacji zawierającej lub obejmującej taką informację:

- (a) bez konieczności wykazywania jakiegokolwiek interesu,
- (b) w żądanej formie, chyba że:
 - (i) uzasadnione jest udostępnienie jej przez władzę publiczną w innej formie, w którym to przypadku podać należy przyczyny udostępnienia jej w tej formie, lub
 - (ii) informacja jest już powszechnie dostępna w innej formie”.

Co godne podkreślenia, Konwencja z Aarhus nie nakłada obowiązku co do tego, aby wszystkie przewidziane w niej sytuacje umożliwiające odmowę udzielenia informacji były zastosowane w prawodawstwie krajowym, wskazując maksymalny katalog przesłanek odmowy¹⁰.

Konwencja z Aarhus pozostaje obecnie najlepiej rozpoznawanym i najszerszej stosowanym aktem prawa międzynarodowego gwarantującym dostęp do informacji o środowisku. Jej stronami jest 46 państw oraz Unia Europejska, co sprawiło, że instytucje unijne oraz państwa członkowskie związane zostały jej ponowieniami¹¹. Skutkiem ratyfikacji Konwencji z Aarhus przez UE była konieczność nie tylko wprowadzenia nowej regulacji skierowanej dla państw członkowskich dyrektywą 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 28.1.2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących

⁹ Na temat pojęcia prawa do środowiska jako prawa trzeciej generacji zob. B. Rakoczy, w: J. Ciechanowicz-McLean (red.), *Leksykon*, s. 274.

¹⁰ J. Jendrośka, W. Radecki, *Konwencja*, s. 73.

¹¹ M. Nyka, *Dostęp*, s. 179.

środowiska i uchylającą dyrektywę Rady 90/313/EWG¹², ale również przyjęcia tzw. rozporządzenia Aarhus, czyli aktu wiążącego także wprost instytucje unijne co do zasad udostępniania informacji o środowisku. Doktryna ocenia, że akty te w sposób zharmonizowany z Konwencją z Aarhus rozstrzygają najważniejsze problemy udostępniania informacji o środowisku¹³.

Dyrektywa 2003/4/WE nie wyczerpuje jednak katalogu źródeł prawa dostępu do informacji o środowisku, warto w tym obszarze wspomnieć rozwiązania sektorowe, na które składają się: dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/18/UE z 4.7.2012 r. w sprawie kontroli zagrożeń poważnymi awariami związanymi z substancjami niebezpiecznymi, zmieniająca, a następnie uchylająca dyrektywę Rady 96/82/WE¹⁴; dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/18/WE z 12.3.2001 r. w sprawie zamierzonego uwalniania do środowiska organizmów zmodyfikowanych genetycznie i uchylająca dyrektywę Rady 90/220/EWG¹⁵; dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z 24.11.2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola)¹⁶; dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z 21.5.2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszo powietrza dla Europy¹⁷ oraz wzmiankowane rozporządzenie Aarhus, tj. rozporządzenie (WE) Nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z 30.5.2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji¹⁸ określające zasady stosowania wymogów Konwencji z Aarhus przez instytucje unijne i rozporządzenie (WE) Nr 166/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 18.1.2006 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Rejestru Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń i zmieniające dyrektywę Rady 91/689/EWG i 96/61/WE¹⁹. Sprawia to, że system udostępniania informacji o środowisku uznawany jest za bardziej zharmonizowany w porównaniu z dostępem do informacji publicznej²⁰, a jednocześnie rodzi pytanie o wzajemne relacje tych aktów. Komisja Europejska stoi jednak na stanowisku, że „Zgodnie z zasadą ogólną akt odnoszący się do konkretnego

¹² Dz.Urz. UE L Nr 41, s. 26.

¹³ L. *Dubiński*, Specyfika, s. 76.

¹⁴ Dz.Urz. UE L Nr 197, s. 1.

¹⁵ Dz.Urz. UE L Nr 106, s. 1 ze zm.

¹⁶ Dz.Urz. UE L Nr 334, s. 17.

¹⁷ Dz.Urz. UE L Nr 152, s. 1 ze zm.

¹⁸ Dz.Urz. UE L Nr 145, s. 43.

¹⁹ Dz.Urz. UE L Nr 33, s. 1 ze zm.

²⁰ L. *Dubiński*, Specyfika, s. 75.

sektora jako *lex specialis* ma pierwszeństwo w stosunku do przepisów dotyczących ogólnego dostępu zawartych w dyrektywie [2003/4/WE]²¹.

W prawie krajowym zasadnicze zręby regulacji dotyczącej udostępniania informacji o środowisku w aktualnie obowiązującym stanie prawnym stanowią: art. 4 UdoInfoU, zgodnie z którym „Każdy ma prawo do informacji o środowisku i jego ochronie na warunkach określonych ustawą” oraz przepisy działu II UdoInfoU: „Udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie” obejmującego art. 8–28. Regulacja UdoInfoU nie stanowi wyłącznego trybu udostępniania informacji o środowisku. Czynią to na swoje potrzeby także: ustawa z 22.6.2001 r. o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych²², ustawa z 7.6.2001 r. o leśnym materiale rozmnożeniowym²³ czy ustawa z 20.7.2017 r. – Prawo wodne²⁴. Odrębną kwestią jest tryb udostępniania informacji, które mając walor informacji o środowisku, stanowią również informację udostępnianą w innych trybach, np. dane z ewidencji gruntów i budynków, informacje infrastruktury przestrzennej, informacje zawarte w systemie informacyjnym gospodarowania wodami itp.²⁵

§ 2. Dostęp do informacji o środowisku jako instytucja prawa ochrony środowiska i publiczne prawo podmiotowe

Dostęp do informacji o środowisku stanowi prawo każdej osoby fizycznej, ale także osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych (nieposiadających osobowości prawnej) i jako taki stanowi z jednej strony publiczne prawo podmiotowe, z drugiej – instytucję prawa ochrony środowiska, wykazującą zarówno cechy instytucji materialnoprawnej, jak i walor procesowy. Jej celem jest przede wszystkim umożliwienie każdemu łatwego, szybkiego i ta-

²¹ Sprawozdanie Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego dotyczące doświadczeń związanych ze stosowaniem dyrektywy Rady 2003/4/WE w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska (COM/2012/0774 final); tak również Handbook on the Implementation of EU Environmental Legislation, Edited by Hulla & Co Human Dynamics, http://www.ecranetwork.org/Files/Handbook_on_Implementation_of_Environmental_Legislation.pdf (dostęp: 2.10.2019 r.).

²² T.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 706.

²³ T.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1097.

²⁴ T.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 2268 ze zm.

²⁵ Będzie o nich mowa w rozdziale III § 2.

niego dostępu do informacji o stanie środowiska jako całości lub jego komponentów. Gwarantowany przez zasadę 10 deklaracji z Rio de Janeiro oraz przepisy Konstytucji RP²⁶ i regulowany od 2000 r. na poziomie ustawowym²⁷, zdaje się być stosunkowo stabilnym prawnie²⁸ instrumentem ochrony środowiska o charakterze powszechnym, pełniącym określone funkcje w (pod)systemie prawa ochrony środowiska. Po pierwsze, dostęp do informacji o środowisku służy wprost ochronie środowiska (funkcja prewencyjna), po drugie służy realizacji funkcji ochronnej w związku z możliwością podjęcia wiedzy o negatywnych oddziaływaniach na środowisko i wykorzystania tej wiedzy wobec podmiotów korzystających ze środowiska i władz publicznych celem wywołania zaprzestania zanieczyszczeń czy podjęcia innych, prawem przewidzianych działań. Po trzecie wreszcie, pełni rolę służebną wobec innej instytucji prawa ochrony środowiska, tj. udziału społeczeństwa w ochronie środowiska, warunkując ten udział²⁹. Dostęp do informacji o środowisku odgrywa także znaczącą rolę w budowie i umacnianiu struktur społeczeństwa obywatelskiego³⁰; dlatego uznaje się, że podobnie jak prawo do informacji publicznej – służy zapewnieniu jawności życia publicznego (w obszarze dotyczącym środowiska i działań władz publicznych nakierowanych na jego ochronę).

Jednocześnie nie można tracić z pola widzenia faktu, że mówiąc o prawie do informacji o środowisku i jego ochronie, mówimy o regulowanym konstytucyjnie prawie podmiotowym, ujmowanym jako prawo wolnościowe³¹ (art. 74 ust. 3 Konstytucji RP: „Każdy ma prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska”), którego treść i granice określa ustawodawstwo zwykłe (art. 81 Konstytucji RP), a które wykazuje walor prawa publicznego podmiotowego. *J. Boć* i *A. Błaś* celnie wskazują, że „publiczne prawo podmiotowe oznacza taką sytuację prawną obywatela (jednostki zbiorowej), w obrębie której obywatel ten (jednostka zbiorowa), opierając się na chroniących jego interesy normach

²⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze sprost. i ze zm.).

²⁷ Najpierw przepisami ustawy z 9.11.2000 r. o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. Nr 109, poz. 1157 ze zm.), następnie w latach 2001–2008 przez ustawę z 27.4.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tj. Dz.U. z 2019 r. poz. 1396 ze zm.), a od 3.10.2008 r. regulowany przepisami UdoStInfoU.

²⁸ Zdaniem *M. Górskiego*, zmiany dokonane przez UdoStInfoU „w odniesieniu do kwestii związanych z dostępem do informacji nie mają fundamentalnego znaczenia, mają raczej charakter porządkujący i uzupełniający”; zob. *tenże*, Aktualne, s. 9.

²⁹ *W. Radecki*, Podstawy, s. 224; tak również *M. Nyka*, Dostęp, s. 176.

³⁰ *M. Nyka*, Demokracja, s. 57.

³¹ *J. Trzewik*, Uwagi, s. 147.

prawnych może skutecznie żądać czegoś od państwa lub może w sposób niekwestionowany przez państwo coś zdziałać³². Sposób pojmowania katalogu konstytucyjnych wolności, praw i obowiązków jednostki pozwala wnioskować, że drugą stroną takiego stosunku będzie zawsze państwo³³ – władze publiczne, a więc, że domaganie się określonych informacji o środowisku nie może być adresowane do podmiotów prywatnych, nierealizujących zadań publicznych³⁴, o czym jeszcze będzie mowa w rozdziale II § 2.

³² J. Boć, A. Błaś, *Publiczne*, s. 471.

³³ J. Trzewik, *Publiczne*, s. 103.

³⁴ Zob. M. Bernaczyk, *Pojęcie*, s. 252.

Rozdział II. Zakres podmiotowy i przedmiotowy prawa dostępu do informacji o środowisku

§ 1. Podmiot uprawniony – pojęcie każdego

Zgodnie z art. 4 UdoStInfoU „Każdy ma prawo do informacji o środowisku i jego ochronie na warunkach określonych ustawą”; przepis ten, statuujący zasadę ogólną tej ustawy (a szerzej podsystemu prawa ochrony środowiska¹) stanowi powtórzenie i doprecyzowanie normy konstytucyjnej art. 74 ust. 3 Konstytucji RP: „Każdy ma prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska” wespół z normą art. 81 Konstytucji RP, zgodnie z którą „Praw określonych w (...) art. 74–76 można dochodzić w granicach określonych w ustawie”. Tak ukształtowane uprawnienie ma walor publicznego prawa podmiotowego przysługującego wszystkim osobom bez wyjątku, a więc: osobom fizycznym, prawnym, ułomnym osobom prawnym (jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej, lecz posiadającym zdolność do funkcjonowania w obrocie prawnym i gospodarczym, np. osobowym spółkom handlowym, spółkom w organizacji, wspólnotom mieszkaniowym i stowarzyszeniom zwykłym).

Wzmocnienie szerokiego ujęcia podmiotowego uprawnienia do pozyskania informacji o środowisku stanowi norma wyrażona w art. 13 UdoStInfoU, zgodnie z którą „Od podmiotu żądającego informacji o środowisku i jego ochronie nie wymaga się wykazania interesu prawnego lub faktycznego”; prawo to jest także niezależne od miejsca zamieszkania oraz obywatelstwa². „Każdy”, literalnie rzecz ujmując, to „wszyscy bez wyjątku”, wyjaśnienie to musi być jednak podparte refleksją prawną – w tym wypadku oznacza bowiem

¹ O czym piszę w opracowaniu: A. Haładyj, Skuteczność, s. 451–462.

² A. Barczewska-Dziobek, J. Dziobek-Romański, Dostęp, s. 68.

nie tyle „każdy podmiot prawa lub jednostkę organizacyjną”³, lecz – w przypadku osób fizycznych – osoby podlegające władzy Rzeczypospolitej, a zatem legalnie przebywające na terenie Polski⁴, zgodnie z art. 37 ust. 1 Konstytucji RP. Jakkolwiek trudno wyprowadzać jurysdykcję ekstraterytorialną Konstytucji RP w zakresie realizacji jej art. 74 ust. 3 czy UdoInfoU, to jednak wbrew opinii części doktryny⁵ wskazać trzeba, że Konstytucja RP w art. 37 gwarantuje szeroki dostęp do praw podmiotowych także cudzoziemcom. Jak zauważa W. Sokolewicz, „autorzy konstytucji (...) wprowadzają takie określenia uprawnionego podmiotu, które stopniują kategoryczność wymagania obywatelstwa: wymaganie bezwzględne, gdy wymienia się «obywatela polskiego», wymagania «słabsze» – gdy «obywatela»; w wypadku braku w ogóle takiego wymogu – jest mowa o «każdym»”⁶, dlatego uznać wypada, że pojęcie „każdego” rozciąga się także na cudzoziemców i apatrydów. Tę samą zasadę stosować należy wobec organizacji i osób prawnych mających siedzibę poza terytorium RP. W stanie prawnym obowiązującym przed 1.1.2017 r. J. Jendrośka i M. Bar uznawali, że z pojęcia „każdego” nie można wykluczyć organów administracji⁷, choć po uchyleniu przepisu wskazującego, że nie pobiera się opłat od organów nie jest to już bezdyskusyjne – rozważenia wymaga bowiem, czy tryb udostępniania informacji o środowisku jest właściwy dla (innych) władz publicznych. Stosując wykładnię celowościową, należy jednak dać odpowiedź przeczącą, uznając, że celem regulacji dostępu do informacji o środowisku jest wyposażenie w informacje społeczeństwa działającego jako jednostki lub grupy zorganizowane, a nie kreacja dodatkowego środka komunikacji pomiędzy organami administracji publicznej⁸.

³ B. Rakoczy, Ustawa, s. 24.

⁴ K. Gruszecki, Ustawa, 2009, s. 98.

⁵ M. Kistowski, Informacja, s. 77.

⁶ W. Sokolewicz, Komentarz, s. 14.

⁷ M. Bar, J. Jendrośka, Komentarz, komentarz do art. 8.

⁸ Podobnie, na gruncie DostInfoPublU, orzekają sądy administracyjne w sprawach z zakresu odmowy udostępnienia informacji publicznej zob. np. wyr. WSA w Gdańsku z 15.10.2014 r., II SAB/Gd 108/14, Legalis; wyr. WSA w Warszawie z 13.12.2012 r., II SAB/Wa 386/12, Legalis; post. WSA w Warszawie z 18.2.2010 r., II SAB/Wa 197/09, Legalis; wyr. NSA z 11.5.2011 r., I OSK 177/11, Legalis. Zob. na tym tle wyr. WSA w Warszawie, w którym WSA błędnie przyjął legitymację skargową gminy jako wnioskodawcy informacji o środowisku (wniosek został złożony do MŚ, a jego treść obejmowała udostępnienie przez MŚ informacji w postaci załączników mapowych) – wyr. WSA w Warszawie z 16.2.2017 r., IV SAB/Wa 391/16, Legalis.

Ponadto, uwzględnienie celu ustanowienia prawa do informacji (publicznej, nie o środowisku) pozwoliło judykaturze wyrazić stanowisko nt. uprawnienia „każdego” do pozostania anonimowym⁹. Co więcej, pojęcie „każdego” zdecydowanie nie odnosi się do stron postępowania – a więc w przypadku postępowań administracyjnych „każdym” będą osoby, które nie posiadają własnego interesu prawnego w postępowaniu, „gdyby go bowiem posiadały, brałyby udział w postępowaniu jako jego strony”¹⁰.

Jedynym ograniczeniem dla osób chcących pozyskać informacje o środowisku może być wynikający z KPA wymóg posiadania zdolności do czynności prawnych¹¹, ale w doktrynie wyrażono pogląd, że brak zdolności prawnej nie może być przeszkodą w udostępnianiu informacji osobom, które nie posiadają tej zdolności, dlatego że realizacja prawa do informacji o środowisku może mieć znaczenie dla ochrony życia i zdrowia tych osób¹². Inny argument przytacza *J. Jendrośka*, wskazując, że należy brać pod uwagę cele, dla których regulacja ta była ustanawiana – uzyskanie informacji o stanie środowiska nie jest informacją na tyle kwalifikowaną, by konieczne było ukończenie 18. roku życia¹³. Za poparciem tej tezy przemawia także regulacja procesowa – jeżeli uznamy, że udostępnienie informacji o środowisku jest czynnością materialno-techniczną¹⁴, to zastosowanie KPA i wynikające z niego ograniczenia będą miały marginalne znaczenie przy udostępnianiu informacji o środowisku.

⁹ Zgodnie bowiem z wyr. NSA z 8.6.2011 r. (I OSK 391/11, Legalis), wnioskodawca może się podpisać imieniem i nazwiskiem lub chcieć pozostać anonimowy i „takiego prawa nie wolno wnioskodawcy pozbawiać”.

¹⁰ Zob. wyr. WSA we Wrocławiu z 3.12.2015 r., II SA/Wr 675/15, Legalis.

¹¹ *B. Rakoczy*, Ustawa, s. 24.

¹² Tamże.

¹³ *B. Adamiak, J. Borkowski*, Postępowanie, s. 587. Inaczej *J. Jendrośka*, który uważa, że w przypadku żądania informacji w formie pisemnej potrzebna jest co najmniej ograniczona zdolność do czynności prawnych; por. *tenże*, w: *J. Jendrośka* (red.), Prawo, s. 148 i n.; inaczej por. *K. Gruszecki*, Ustawa, 2009, s. 40.

¹⁴ Tak m.in. wyr. WSA w Warszawie z 10.1.2013 r., IV SA/Wa 2006/12, Legalis.

§ 2. Podmiot zobowiązany – pojęcie władz publicznych

Regulacje krajowe obowiązujące przed 1.1.2017 r., kiedy to weszła w życie ZmUdostInfoU¹⁵, wprowadzały obowiązki w zakresie gromadzenia, przetwarzania, udostępniania informacji o środowisku adresowane do organów administracji publicznej; rozwiązanie takie, jako sprzeczne z dyrektywą 2003/4/WE zostało poddane nowelizacji, wprowadzającej w miejsce „organów administracji” szeroką koncepcję podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji o środowisku, zwanych łącznie „władzami publicznymi”. Ustawodawca wprowadził definicję legalną tego pojęcia, wskazując, że ilekroć w ustawie jest mowa o władzach publicznych – rozumie się przez to: Sejm, Senat, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, organy administracji, sądy, trybunały oraz organy kontroli państwowej i ochrony prawa (art. 3 ust. 1 pkt 15a UdostInfoU). Zmiana ta wiązała się z faktem, że obowiązki w omawianym zakresie zgodnie z dyrektywą 2003/4/WE spoczywają zarówno na organach administracji¹⁶, jak i organach władzy ustawodawczej (Sejm, Senat, Prezydent RP – w obszarze stanowienia prawa) oraz władzy sądowniczej – przy czym w tym ostatnim przypadku państwowym członkowskim przysługiwało prawo wyłączenia działalności orzeczniczej sądów i trybunałów spod rygorów ustawowych. Tak też uczyniono w Polsce, wprowadzając w art. 8 ust. 1 UdostInfoU wyłączenie o następującej treści: „Władze publiczne są obowiązane do udostępniania każdemu informacji o środowisku i jego ochronie, które są informacjami znajdującymi się w posiadaniu władz publicznych lub informacjami przeznaczonymi dla władz publicznych, w zakresie, w jakim nie dotyczy to ich działalności ustawodawczej, a w przypadku sądów i trybunałów – działalności orzeczniczej”¹⁷. Odnosząc się do pojęcia „organy lub instytucje pełniące funkcje o charakterze (...) ustawodawczym”, warto podkreślić, że funkcje o charakterze ustawodaw-

¹⁵ Ustawa z 9.10.2015 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r. poz. 1936).

¹⁶ Przez które rozumie się zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 9 UdostInfoU:

- a) ministrów, centralne organy administracji rządowej, wojewodów, działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej, organy jednostek samorządu terytorialnego;
- b) inne podmioty wykonujące zadania publiczne dotyczące środowiska i jego ochrony.

¹⁷ Wyłączenie to ma charakter doprecyzowujący regulację dotyczącą udostępniania informacji publicznej przez sądy; więcej zob. A. Piskorz-Ryń, Obowiązki.

czym pełnią również takie organy i instytucje, którym prawo państwa członkowskiego powierzyło kompetencje i prawa do współdziałania w procesie legislacyjnym, w szczególności do wniesienia projektu ustawy i wyrażania opinii dotyczących projektów ustaw, co przesądził TSUE w sprawie C-204/09, wskazując konieczność przyjęcia wykładni funkcjonalnej pojęcia „organów lub instytucji pełniących funkcje o charakterze (...) ustawodawczym”¹⁸. Tym samym pojęciem „władz publicznych pełniących funkcje o charakterze ustawodawczym” objęte są także ministerstwa (rozumiane jako urzędy obsługujące ministra będącego wszak organem administracji publicznej) mające na mocy prawa krajowego za zadanie przygotowywanie projektów ustaw, składanie ich w parlamencie i uczestniczenie w procesie legislacyjnym, w szczególności poprzez formułowanie opinii, ale tylko do czasu zakończenia procesu legislacyjnego¹⁹. To stanowisko ciekawie poszerza zakres podmiotowy pojęcia „władz publicznych” zobowiązanych do udostępniania informacji o środowisku znajdujących się w ich posiadaniu, a na tle dość znanego krajowego kazusu dotyczącego odmowy udostępnienia informacji (publicznej) przez Kancelarię Prezydenta RP²⁰ nakazuje pozytywnie odpowiedzieć na obowiązki Kancelarii w zakresie udostępniania informacji o środowisku związanych z aktywnością Prezydenta RP w procesie legislacyjnym.

Zgodnie z definicją zawartą w art. 3 ust. 1 pkt 9 UdoInfoU za „organ administracji” uznaje się zarówno organy centralne, jak i terenowe; organy rządowe, jak i samorządowe. Co więcej, w przypadku gdy zadania publiczne dotyczące środowiska i jego ochrony realizowane są przez inne kategorie podmiotów – np. podmioty prywatnoprawne, to i na nie rozciąga się obowiązek udostępniania informacji o środowisku. Wynika to ze związku pojęcia „władze publiczne” i powierzanych im zadań publicznych. Związek obu zagadnień podkreśla sam TK, który w wyroku z 7.1.2004 r. dokonał wykładni art. 68 ust. 2 Konstytucji RP, stwierdzając, że pod pojęciem „władze publiczne” „przede

¹⁸ Wyr. TSUE z 14.2.2012 r. w sprawie C-204/09, *Flachglas Torgau GmbH v. Bundesrepublik Deutschland*, ECLI:EU:C:2012:71.

¹⁹ Tamże. Podobnie TSUE w wyr. z 18.7.2013 r. w sprawie C-515/11, *Deutsche Umwelthilfe eV v. Bundesrepublik Deutschland*, ECLI:EU:C:2013:523, przyjął, że przyznana w dyrektywie możliwość, by nie traktować jako organów władzy publicznej „organów lub instytucji pełniących funkcje o charakterze ustawodawczym” nie może dotyczyć organów administracji w zakresie, w jakim opracowują i wydają przepisy normatywne o randze niższej niż ustawowa.

²⁰ Więcej zob. wyr. NSA z 27.1.2012 r., I OSK 2130/11, CBOSA oraz z 11.3.2014 r., I OSK 118/14, Legalis oraz wyr. WSA z w Warszawie z 5.1.2017 r., II SAB/Wa 626/16, Legalis i wydany w wyniku skargi kasacyjnej od niego wyr. NSA z 23.10.2018 r., I OSK 1427/17, Legalis omówione przez: B. Wilka, Znamy.

wszystkim należy rozumieć organy państwa i organy samorządu terytorialnego. Szczegółowy zakres pojęcia władza publiczna można zdekodować poprzez analizę nałożonych na «władzę publiczną» określonych obowiązków²¹. W wyroku TK z 18.10.2005 r.²² Trybunał analizował art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, by stwierdzić, że „w rozumieniu tego przepisu, pojęcie «władzy publicznej» obejmuje wszystkie władze konstytucyjne państwa lub samorządu, a także inne instytucje, o ile wykonują funkcje «władzy publicznej» w wyniku powierzenia czy przekazania im tych funkcji. Wykonywanie władzy publicznej dotyczy wszelkich form działalności państwa, samorządu terytorialnego i innych instytucji publicznych, które obejmują bardzo zróżnicowane formy aktywności. Wykonywanie takich funkcji łączy się z reguły, chociaż nie zawsze, z możliwością władczego kształtowania sytuacji jednostki” (art. 77 ust. 1 Konstytucji RP korzysta z identycznego wskazania podmiotów zobowiązanych, co art. 74 ust. 3 Konstytucji RP). Ponadto pojęcie „władze publiczne” współlistnieje z pojęciem „organu”, które TK charakteryzuje z powołaniem się na wyrok TK z 4.12.2001 r.²³: „Nazwa «organ» władzy publicznej użyta w art. 77 ust. 1 Konstytucji oznacza instytucję, strukturę organizacyjną, jednostkę władzy publicznej, z której działalnością wiąże się wyrządzenie szkody, nie zaś organ osoby prawnej w kategoriach prawa cywilnego”.

Tak szerokie określenie pojęcia „władz publicznych” uznać należy za pozytywne z perspektywy podstawowych funkcji realizowanych przez instytucję dostępu do informacji o środowisku. Podsumowując, dodać wypada, że na tle art. 2 pkt 2 lit. a dyrektywy 2003/4/WE, wszystkie podmioty wykonujące zadania publiczne stanowią władze publiczne niezależnie od sposobu przekazania im tych zadań do realizacji – mogą być to bowiem zadania przekazane na zewnątrz struktury administracji w trybie zlecenia, porozumienia, inicjatywy lokalnej itp., ale mogą to też być podmioty, które zostały ustanowione przez dane państwo i w odniesieniu do których tylko to państwo może podjąć decyzję o rozwiązaniu²⁴. Obejmuje to np. spółki wodne i przedsiębiorstwa wodno-kanalizacyjne²⁵, ale także: przedsiębiorstwa energetyczne, podmioty organizujące transport publiczny i odpowiedzialne za gospodarowanie odpadami komunal-

²¹ Wyr. TK z 7.1.2004 r., K 14/03, Legalis.

²² Wyr. TK z 18.10.2005 r., SK 48/03, Legalis.

²³ Wyr. TK z 4.12.2001 r., SK 18/00, Legalis.

²⁴ Wyr. TSUE z 19.12.2013 r. w sprawie C-279/12, *Fish Legal i Emily Shirley v. Information Commissioner*, ECLI:EU:C:2013:853.

²⁵ E. Florkiewicz, Glosa.

nymi²⁶. Ta konstatacja ma istotne znaczenie zarówno w kontekście pozytywnych obowiązków tych podmiotów prawa (prowadzenie publicznie dostępnego wykazu danych w BIP, aktywne udostępnianie informacji o środowisku), jak i – zwłaszcza – w kontekście odmowy udostępnienia informacji o środowisku (wydanie decyzji) oraz wskazania właściwego trybu odwoławczego, o czym mowa w rozdziale VII § 4.

Inaczej niż w przypadku informacji publicznej²⁷, władze publiczne zobowiązane są do udostępnienia informacji, nawet jeśli nie znajdują się w jej posiadaniu – za czym przemawia koncepcja „informacji przeznaczonej dla władz publicznych”. Stanowi ją, zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 2 UdoStInfoU „informacja, którą w imieniu władz publicznych dysponują osoby trzecie, w tym też informacja, której władze publiczne mają prawo żądać od osób trzecich”. Ten drugi aspekt obowiązku ma za zadanie chronić podmiot, któremu przysługuje prawo do informacji o środowisku przed konsekwencjami braku podejmowania odpowiednich działań przez władze publiczne²⁸. W doktrynie wyrażono pogląd, że zwrot „dla nich przeznaczone” jest ograniczeniem sprowadzającym się do oceny właściwości miejscowej i rzeczowej²⁹, ale moim zdaniem oceny istnienia obowiązku udostępnienia informacji ustawa nakazuje dokonywać poprzez przesłankę posiadania takich informacji, co może dotyczyć kilku podmiotów równocześnie. W takiej sytuacji możliwy jest wybór podmiotu, do którego adresowany jest wniosek o udostępnienie informacji³⁰, a to oznacza, że podlega badaniu nie właściwość (miejscowa, instancyjna, rzeczowa) władz publicznych, lecz sam fakt dysponowania informacją o środowisku. Na kwestię właściwości rzeczowej, miejscowej czy instancyjnej nakłada się jednak kwestia trybu pozyskiwania informacji – jeśli inne akty prawne przewidują odrębny tryb udostępniania informacji (np. danych z ewidencji gruntów i budynków), udostępnienie następuje zgodnie z przepisem odrębnym (ustawa z 17.5.1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne³¹ w przypadku udostępniania danych z EGiB), a nie na podstawie przepisów UdoStInfoU, o czym będzie

²⁶ L. Krämer, *Access*, s. 13.

²⁷ Doktryna i judykatura są zgodne, że obowiązek udostępnienia informacji publicznej spoczywa na podmiocie, który posiada informacje publiczne; por. zwłaszcza uchw. NSA(7) z 11.4.2005 r., I OPS 1/05, *Legalis* oraz M. Górski, A. Barczak, *Prawo*, s. 52.

²⁸ B. Rakoczy, *Ustawa*, s. 33.

²⁹ Tak M. Nyka, *Dostęp*, s. 184.

³⁰ Wyr. NSA z 6.12.2012 r., I OSK 2034/12, *Legalis*.

³¹ T.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 725 ze zm.

mowa w rozdziale III § 3 odnoszącym się do relacji trybu udostępniania informacji regulowanego w UdoInfoU do innych ustaw.

Rozważając sposób rozumienia art. 74 ust. 3 Konstytucji RP na tle informacji „przeznaczonej dla władz publicznych”, nauka prawa konstatuje wprowadzenie, że dotyczy on tylko i wyłącznie stosunków wertykalnych³², a więc że refleks tego prawa dotyczy wyłącznie władz publicznych, to jednak w literaturze sformułowano także stanowisko o skuteczności tego przepisu w relacji horyzontalnej, tj. między podmiotem zainteresowanym uzyskaniem informacji o stanie i ochronie środowiska a podmiotem zanieczyszczającym – a więc wobec podmiotów niepublicznych³³. Z takim stanowiskiem nie można się jednak zgodzić wprost – tu w sukurs przychodzi bowiem właśnie koncepcja informacji przeznaczonej dla organu, którą dysponują wyżej wskazane podmioty i które będą zobowiązane ją przekazać władzom, gdy stosowny wniosek wpłynie do władz publicznych. Tym samym, o ile prawo żądania udostępnienia informacji o działaniach podmiotów niepublicznych stanowi sedno różnicy pomiędzy informacją publiczną a informacją o środowisku, nie oznacza to wszakże, że informacji tej można wprost żądać od podmiotów niepublicznych. Jednocześnie nie można tracić z pola widzenia faktu, że wiele informacji o środowisku jest rzeczywiście udostępnianych przez podmioty korzystające ze środowiska, częściowo obligatoryjnie: w ramach PRTR (ang. *Pollutant Release and Transfer Register*; Rejestr Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń), a częściowo w ramach dobrowolnie przyjętych mechanizmów raportowania, związanych z wdrożeniem systemów zarządzania środowiskowego³⁴.

Na tle informacji „przeznaczonej dla władz publicznych” zapadły w ostatnim czasie dwa ciekawe (bo odmienne) wyroki sądów administracyjnych – odpowiednio w Poznaniu i Łodzi. W pierwszym z nich WSA nie uwzględnił wniesionej skargi, jednocześnie stwierdził, że marszałek województwa nie będąc w posiadaniu wnioskowanej dokumentacji, udzielił skarżącej Fundacji odpowiedzi, iż nie dysponuje raportami godzinowymi, których kopii się domagała, nie są one bowiem przekazywane przez podmioty zobowiązane do monitoro-

³² J. Ciechanowicz-McLean, Z. Bukowski, B. Rakoczy, Prawo, s. 30.

³³ Tak M. Jabłoński, K. Wygoda, Konstytucyjne, s. 129. Tak również J. Rzucidło (Prawo, s. 171) stwierdzający, że z art. 74 ust. 3 Konstytucji RP „można wywieść uprawnienie każdego do pozyskania informacji o środowisku zarówno od organów władzy publicznej, jak i od innych podmiotów, nielegitymujących w żaden sposób państwa, ale posiadających informacje dotyczące stanu i ochrony środowiska i jednocześnie wywierających bezpośredni wpływ na wskazaną powyżej wartość konstytucyjną”.

³⁴ A. Jose, S.-M. Lee, Environmental, s. 308; zob. także K. Jones, Study.