

# Dział I. Przepisy ogólne

## Rozdział 1. Zakres obowiązywania ustawy

### Art. 1. [Zakres przedmiotowy]

Ustawa określa:

- 1) zasady i tryb postępowania w sprawach:
  - a) udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie,
  - b) ocen oddziaływania na środowisko,
  - c) transgranicznego oddziaływania na środowisko;
- 2) zasady udziału społeczeństwa w ochronie środowiska;
- 3) organy administracji właściwe w sprawach, o których mowa w pkt 1;
- 3) *organy administracji właściwe w sprawach, o których mowa w pkt 1 lit. a;*
- 4) *organy administracji właściwe w sprawach, o których mowa w pkt 1 lit. b i c.*

Powiązania z innymi przepisami:

- art. 74 ust. 3 Konst,
- PrOchrŚrod,
- art. 7 dyrektywy 85/337/EWG,
- dyrektywa 92/43/EWG,
- dyrektywa 2011/92/UE,
- dyrektywa 2001/42/WE.

### I. Znaczenie przepisu

1. Komentowany przepis nie zawiera treści merytorycznej. Nie ustanawia zatem wobec kogokolwiek uprawnień ani nie nakłada obowiązków. Ma on charakter czysto informacyjny, wskazując, jakie treści zawiera ŚrodInfU. Przepis ten ma jednak istotne znaczenie, wskazuje bowiem, jakie elementy materialnoprawne są przedmiotem ustawowej regula-

cji i w jaki sposób zostały one ze sobą połączone. W każdym więc przypadku stosowania przepisów ŚrodInfU przepis art. 1 może mieć istotne znaczenie dla procesu ustalania wykładni prawa, w szczególności wykładni funkcjonalnej.

Trzeba pamiętać o genezie komentowanej ŚrodInfU, której rozwiązania nie stanowią w prawie polskim *novum*. Przed uchwaleniem ŚrodInfU aktem prawnym, który regulował część zawartych w niej materii, była PrOchrŚrod. Zastąpiła ona DostŚrodInfU. Regulacje tej materii określone w PrOchrŚrod były jednak niepełne, zwłaszcza jeśli uwzględnimy istnienie europejskiego prawa wtórnego, w szczególności dyrektywa 85/337/EWG oraz dyrektywy 92/43/EWG. Poza dostosowaniem polskiego systemu prawnego do wskazanych regulacji europejskich ustawodawca, na podstawie ŚrodInfU, powołał również nowe organy administracji publicznej, wyposażając je w stosowne kompetencje zwłaszcza w zakresie procedur oceny oddziaływania na środowisko. Do organów tych należą: Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska oraz regionalni dyrektorzy ochrony środowiska. W tym zakresie ustawa ma charakter ustawy ustrojowej.

## II. Zakres regulacji ustawy

2. Ustawodawca wyraźnie zaznaczył w komentowanym przepisie, że ŚrodInfU reguluje cztery kategorie zagadnień: zasady i tryb postępowania w sprawach udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie, ocen oddziaływania na środowisko oraz transgranicznego oddziaływania na środowisko, zasady udziału społeczeństwa w ochronie środowiska, władze publiczne właściwe w sprawach udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie, a także organy administracji właściwe w sprawach ocen oddziaływania na środowisko oraz w sprawach transgranicznego oddziaływania na środowisko. Wskazane wyliczenie ma charakter wyczerpujący, o czym świadczy zastosowany przez ustawodawcę zwrot „ustawa określa”. Oznacza to, że ŚrodInfU nie znajduje zastosowania do jakichkolwiek innych spraw poza wskazanymi w art. 1. Jeśli więc przedmiotem postępowania będzie któreś z zagadnień określonych w tym przepisie, należy przyjąć, że do postępowania znajdują zastosowanie regulacje normatywne określone w ŚrodInfU. Trzeba jednak ustalić, czy określona sytuacja nie stanowi któregoś z wyjątków określonych w art. 2 ŚrodInfU, jak również czy wyłączenia stosowania ustawy nie wynikają z przepisów szczególnych.

W dniu 1.1.2017 r. w życie wchodzi nowelizacja ŚrodInfU, obejmująca również treść art. 1. Nowelizacja tego przepisu będzie miała jednak bardziej charakter techniczny niż merytoryczny. Treść dotychczasowego ust. 3 zostanie podzielona na dwa ustępy – ust. 3 w nowym brzmieniu i dodany ust. 4. Rozdzieleniu podlegać więc będzie – określona w ustawie – właściwość organów administracji w dwóch kategoriach spraw (znajdujących się dotychczas w jednym przepisie): udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie oraz ocen oddziaływania na środowisko i transgranicznego oddziaływania na środowisko.

**Orzecznictwo**

W orzecznictwie powstał praktyczny problem sprowadzający się do kwestii zgłoszenia przez organizację społeczną, której celami statutowymi jest szeroko rozumiana ochrona środowiska lub przyrody, jak również działania proekologiczne, swojego udziału w postępowaniu dotyczącym orzeczeń wydawanych na podstawie przepisów ustawy innej niż ŚrodInfU, wskazując, że za jej udziałem w postępowaniu na podstawie art. 31 § 1 pkt 2 KPA przemawia interes społeczny. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że w takiej sytuacji organizacja społeczna ma obowiązek przedstawić szczególną argumentację w tym zakresie i udział takiej organizacji społecznej w ww. postępowaniach powinien być rozważany w wyjątkowych przypadkach, ponieważ istnieje ustawa szczególna (ŚrodInfU), która te kwestie rozwiązuje w sposób zapewniający odpowiedni udział społeczeństwa w procesie inwestycyjnym (wyr. NSA z 11.4.2012 r., II OSK 122/11, Legalis).

**Przykład**

Organizacja społeczna X, do której celów statutowych należy szeroko rozumiana ochrona środowiska, wystąpiła na podstawie ŚrodInfU z wnioskiem o ukaranie przedsiębiorcy Y z powodu braku wymaganego pozwolenia wodnoprawnego, do posiadania którego przedsiębiorca ten jest zobowiązany. Wniosek taki zostanie odrzucony. W art. 1 ŚrodInfU został bowiem w sposób wyczerpujący określony katalog regulowanych przez nią zagadnień. W katalogu tym nie wymieniono kwestii związanych z pozwoleniami wodnoprawnymi.

### III. Prawo do informacji o stanie ochrony środowiska

3. Wyodrębniając w art. 1 ŚrodInfU poszczególne kategorie zagadnień stanowiących przedmiot regulacji ustawowej, posłużono się kryterium formalnym, nie zaś merytorycznym. Połączono ze sobą trzy różne kategorie postępowań, jak się wydaje, bez głębszej refleksji nad tym połączeniem. Trzeba zaznaczyć, że prawo do informacji o środowisku i jego stanie ma zakotwiczenie konstytucyjne. Jak bowiem wynika z art. 74 ust. 3 Konst, każdy ma prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska. Prawo to zyskuje jednak znaczenie dopiero wtedy, gdy stworzy się jednostce możliwość udziału w postępowaniu, w którym będzie mogła wykorzystać posiadaną w tym zakresie informację. Wydaje się więc, że znacznie lepszym zabiegiem byłoby zestawienie w tym przepisie postępowania w sprawie udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie z udziałem społeczeństwa w ochronie środowiska.

## Art. 2. [Niekolizyjność ustawy]

1. Przepisy ustawy nie naruszają przepisów ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. poz. 1228, z późn. zm.).

### 1. (uchylony)

**2. Przepisów ustawy, z wyjątkiem działu II, nie stosuje się do spraw uregulowanych w przepisach ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe (Dz.U. z 2014 r. poz. 1512 oraz z 2015 r. poz. 1505 i 1893).**

### Powiązania z innymi przepisami:

- art. 31 ust. 3 Konst,
- OchInfU,
- PrAtom,
- DostInfPubU.

## I. Norma o charakterze kolizyjnym

1. Artykuł 2 ŚrodInfU, podobnie jak jej art. 1, określa przedmiotowy zakres obowiązywania ŚrodInfU. Komentowany przepis ma jednak charakter odmienny niż poprzednia omawiana jednostka redakcyjna. Ustawodawca odniósł się bowiem do relacji ŚrodInfU do innych aktów prawnych. Wprowadził w tym zakresie dwa rozwiązania o charakterze kolizyjnym.

Po pierwsze, wskazano w nim, że przepisy tej ustawy nie naruszają przepisów OchrInfU (ust. 1 ŚrodInfU). Oznacza to, że przesłanki określone w OchrInfU mogą stanowić ograniczenie dostępu do informacji o środowisku. Warto w tym miejscu wyjaśnić, że wedle art. 1 OchrInfU w jej przepisach określa się zasady ochrony informacji, których nieuprawnione ujawnienie spowodowałoby lub mogłoby spowodować szkody dla Rzeczypospolitej Polskiej albo byłoby z punktu widzenia jej interesów niekorzystne.

Po drugie, zastrzeżono, że przepisów ŚrodInfU, z wyjątkiem działu II (dotyczy on udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie), nie stosuje się do spraw uregulowanych w przepisach PrAtom (ust. 2 ŚrodInfU). Ustęp 2 art. 2 ŚrodInfU ma więc charakter negatywny poprzez określenie, w jakich sprawach nie stosuje się przepisów ŚrodInfU.

Trzeba wskazać, że zgodnie z art. 1 PrAtom ustawa ta określa:

- 1) działalność w zakresie pokojowego wykorzystywania energii atomowej związaną z rzeczywistym i potencjalnym narażeniem na promieniowanie jonizujące od sztucznych źródeł promieniotwórczych, materiałów jądrowych, urządzeń wytwarzających promieniowanie jonizujące, odpadów promieniotwórczych i wypalonego paliwa jądrowego;
- 2) obowiązki kierownika jednostki organizacyjnej wykonującej tę działalność;
- 3) organy właściwe w sprawach bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej;
- 4) zasady odpowiedzialności cywilnej za szkody jądrowe;
- 5) zasady wypełniania zobowiązań międzynarodowych, w tym w ramach Unii Europejskiej, dotyczących bezpieczeństwa jądrowego, ochrony przed promieniowa-

- niem jonizującym oraz zabezpieczeń materiałów jądrowych i kontroli technologii jądrowych;
- 6) kary pieniężne za naruszenie przepisów dotyczących bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej oraz tryb ich nakładania;
  - 7) działalność wykonywaną w warunkach zwiększonego, w wyniku działania człowieka, narażenia na naturalne promieniowanie jonizujące;
  - 8) zasady monitorowania skażeń promieniotwórczych i regulacje dotyczące działań podejmowanych w przypadku zdarzeń radiacyjnych, jak również w przypadku długotrwałego narażenia w następstwie zdarzenia radiacyjnego lub działalności wykonywanej w przeszłości;
  - 9) szczególne zasady ochrony osób przed zagrożeniami wynikającymi ze stosowania promieniowania jonizującego w celach medycznych.

2. Komentowana regulacja świadczy więc o tym, że prawo dostępu do informacji o środowisku nie ma charakteru absolutnego. Ulega ono bowiem ograniczeniom w szczególności ze względu na ochronę informacji niejawnych. Wskazana regulacja znajduje swoje konstytucyjne uzasadnienie. Jak bowiem wynika z art. 31 ust. 3 Konst, ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

### Przykład

Instytucja X na potrzeby prowadzonej działalności wystąpiła do Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki z wnioskiem o udostępnienie informacji o wydanych zezwoleniach dotyczących obiektów jądrowych w Polsce w latach 2012–2014. Jako podstawę Instytucja X wskazała jedynie art. 35a PrAtom. Wniosek zostanie oddalony, ponieważ do udostępniania informacji o środowisku na podstawie PrAtom znajduje zastosowanie ŚrodInfU.

## II. Niepełny zakres regulacji kolizyjnej

3. Analiza komentowanego przepisu pozwala stwierdzić, że nie ma on charakteru kompleksowego, a jedynie fragmentaryczny. Odnosi się bowiem do relacji ŚrodInfU względem dwóch ustaw – OchrInfU oraz PrAtom. Rozwiązanie to jest słuszne, ponieważ obie te ustawy zawierają regulacje odnoszące się do szeroko rozumianego prawa jednostki do informacji o środowisku i jego stanie. Jest ono jednak niepełne, gdyż pominięto relację ŚrodInfU do innych aktów prawnych regulujących tę problematykę, m.in. PrOchrŚrod czy DostInfPubU. Regulacja kolizyjna określona w ŚrodInfU zatem jest niepełna.

### III. Relacja dostępu do informacji publicznej i dostępu do informacji o środowisku

5. Z komentowanego przepisu w sposób pośredni wynika, że dostęp do informacji o środowisku i jego stanie jest prawem odrębnym od prawa do dostępu do informacji publicznej. Potwierdzeniem tego stanu rzeczy są dwa odrębne przepisy Konst. Pierwszym z nich jest art. 61 ust. 1 Konst, w którym zagwarantowano obywatelom prawo do uzyskania informacji o działalności organów władzy publicznej i osób pełniących funkcje publiczne, uwzględniając działalność organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych samorządów oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Drugi przepis to art. 74 ust. 3 Konst, z którego wprost wynika, że każdemu przysługuje prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska (*T. Górczyńska*, Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej, Kraków 1999, s. 93; *B. Banaszak*, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2009, s. 377).

Ze względu na to, że obie wskazane regulacje prawne mają charakter odrębny i niezależny, nie została wykluczona możliwość odpowiedniego zastosowania w zakresie nieuregulowanym w ŚrodInfU przepisów DostInfPubU. Ustawodawca nie wskazał bowiem, że ŚrodInfU nie narusza przepisów o dostępie do informacji publicznej. Wskazał jedynie, że nie narusza ona przepisów o ochronie informacji niejawnych. Reguł kolizyjnych w zakresie prawa do informacji publicznej i prawa do informacji o środowisku i jego ochronie powinno się poszukiwać w – mającej bardziej ogólny charakter – DostInfPubU. W art. 1 ust. 2 DostInfPubU wyjaśniono, że jej przepisy nie wyłączają obowiązywania przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji publicznej.

#### Ważne

W razie odmiennego uregulowania dostępu do informacji w DostInfPubU oraz w ŚrodInfU – pierwszeństwo będzie miała druga ze wskazanych ustaw. Zastosowanie znajdzie bowiem reguła, że przepis szczególny uchyla przepis ogólny. W sytuacji odmiennej, gdy dane zagadnienie nie zostało unormowane w ŚrodInfU albo regulacja w tym zakresie jest niepełna, zastosowanie znajdą – mające bardziej ogólny charakter – przepisy DostInfPubU (*Ł. Radwanowicz*, Administracyjne aspekty dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie, „Ochrona Środowiska – Przegląd” 2003, Nr 1, s. 40).

### IV. Zmiany, które wchodzi w życie 1.1.2017 r.

Ustęp 2 komentowanego przepisu z dniem 1.1.2017 r. zostaje uchylony. Zgodnie z treścią tego artykułu, przepisy ŚrodInfU nie naruszają przepisów OchrInfU. Konieczność wprowadzenia omawianej zmiany spowodowana jest niezgodnością obecnej regulacji z przepisami dyrektywy 2003/4/WE. Jak wynika z art. 26 ŚrodInfU, organy ochrony środowiska odmawiają udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie, jeśli

informacje te dotyczą przypadków wymienionych w art. 16 ust. 1 tej ustawy. Odmowa ta ma charakter bezwzględny. Tymczasem, zgodnie z art. 4 ust. 2 dyrektywy 2003/4/WE, organy władzy publicznej mogą odmówić (a zatem odmowa ma tu charakter fakultatywny) udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie dopiero wtedy, jeśli ujawnienie takich informacji wpłynie negatywnie na ochronę określonych interesów i tajemnic wymienionych w ust. 2 lit. a–h dyrektywy. Przepis ten został zaimplementowany do ustawodawstwa polskiego poprzez art. 16 ust. 1 pkt 1–11 oraz przez art. 2 ust. 1 ŚrodInfU. Komisja Europejska zakwestionowała wyłączenie badania interesu publicznego przemawiającego za udostępnieniem informacji o środowisku i jego ochronie w odniesieniu do przesłanek określonych w art. 16, a także objęcie ich bezwzględną odmową udostępnienia informacji. Z tego powodu ustawodawca uznał za zasadne przeniesienie przesłanki określonej w art. 2 ust. 1 ŚrodInfU do art. 16 ŚrodInfU i objęcie wszystkich przesłanek wymienionych w art. 16 ŚrodInfU badaniem interesu publicznego przemawiającego za udostępnieniem informacji o środowisku i jego ochronie.