

Odmowa udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie

Dowiedz się więcej na www.ksiegarnia.beck.pl

Wstęp

Stwierdzenie, że prawo do informacji jest kamieniem probierczym innych wolności¹, można zastosować także do prawa do informacji o środowisku, z zastrzeżeniem że stanowi ono kamień probierczy skuteczności jego ochrony. Taka właśnie funkcja – ochronna wynika z uprawnień „każdego” do pozyskania informacji o środowisku i jego ochronie i w tym ujęciu dostęp do informacji o środowisku został ukształtowany jako instytucja ogólna prawa ochrony środowiska². Nie można jednak patrzeć na prawo dostępu do informacji o środowisku wyłącznie z perspektywy funkcji ochronnej czy prewencyjnej – lecz także z perspektywy podmiotowej. Stanowi ono bowiem publiczne prawo podmiotowe o wymiarze konstytucyjnym, którego realizacja zapewniona została także w konwencjach międzynarodowych i prawie unijnym. Oznacza to, że wszelkie sytuacje, w których prawo to podlega ograniczeniom, winny pozostawać pod szczególną kontrolą, tak, by ograniczenia te spełniały wymóg płynący z zasady proporcjonalności i nie prowadziły do jego nadmiernych ograniczeń, czy wręcz nie zaprzeczyły jego istocie. A to sprawia, że szczególnie istotna staje się kwestia ustanowienia i stosowania przesłanek odmowy udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie. Kwestia ta jest jednak zaledwie marginalnie obecna w literaturze przedmiotu: doktryna ujmując zarówno prawo dostępu do informacji o środowisku jako prawo podmiotowe, jak i rozważając dostęp do informacji systemowo, jako instytucję prawa ochrony środowiska, w niewielkim stopniu koncentruje się na tym zagadnieniu, którego kontekst stanowi przecież ramy i granice udostępniania informacji.

Uzasadnia to wybór tematu badawczego i konstrukcję przyjętą w niniejszym opracowaniu. Stanowi ono omówienie zagadnień związanych z odmową udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie z uwzględnieniem zmian wprowadzonych do ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko³ w 2015 r.⁴

¹ „Wolność informacji jest podstawowym prawem człowieka, jest kamieniem probierczym wszelkich wolności, w obronie których została powołana ONZ” – Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ Nr 59/1 z 14.12.1946 r., ONZ E/CN/AC.1/3.

² P. Korzeniowski, Instytucje, s. 255; A. Habuda, w: W. Radecki (red.), Instytucje, s. 28.

³ Ustawa z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 2081 ze zm.).

⁴ 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).

Nowelizacja, która weszła w życie 1.1.2017 r. wprowadziła do UdoInfoU zasadniczą zmianę w zakresie postrzegania przesłanek odmowy udostępniania informacji o środowisku, wprowadzając w miejsce katalogu przesłanek obligatoryjnej odmowy ich udostępniania (tzw. tajemnic bezwzględnych) kierowaną do władz publicznych dyrektywę ważenia interesów przemawiających za ich udostępnieniem w następstwie badania potencjalnych szkód dla określonych wartości podlegających ochronie, jakie ich udostępnienie mogłoby wywołać. Oznacza to, że do rozstrzygnięć władz publicznych wprowadzone zostały elementy uznania administracyjnego, które wymagają prawidłowego uzasadnienia, podlegające weryfikacji organu odwoławczego i sądu administracyjnego. Nowelizacja celem osiągnięcia zgodności z dyrektywą 2003/4/WE⁵ wprowadziła także obowiązki związane z gromadzeniem i udostępnianiem informacji o środowisku przez szerszą niż dotąd grupę podmiotów – zastępując pojęcie „organu administracji” pojęciem „władz publicznych”. Dokonała również stosownych wyłączeń z tego zakresu, uznając władzę ustawodawczą w zakresie działalności prawotwórczej oraz sądy i trybunały w zakresie działalności orzeczniczej za zwolnione z wyżej wskazanych obowiązków.

Nowelizacja ta wywołała znaczącą zmianę w interpretacji przesłanek odmowy udostępnienia informacji o środowisku, poprzez pryzmat testu szkody i testu ważenia interesów, jako zasadniczych argumentów przemawiających za udostępnieniem (bądź odmową udostępnienia) informacji o środowisku. Doprowadziła tym samym do zastąpienia automatyzmu w odmowie udostępniania informacji (o ile w danym stanie faktycznym zaistniała jedna z dotychczasowych przesłanek obligatoryjnej odmowy) oceną dostosowaną do okoliczności sprawy. Ma to znaczenie o tyle, że wyniki dotychczasowych badań potwierdzały raczej tendencję do wyłączenia jawności informacji znajdujących się w posiadaniu władz publicznych, które ich udostępnianie traktowały jako swoistego rodzaju przymus, a nie naturalny nawyk⁶, przy jednoczesnej konkluzji, że ograniczony dostęp do informacji (tj. nierówność w dostępie do informacji) zwiększa ryzyko korupcji⁷.

Nie ulega wątpliwości, że znaczenie dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie jako instytucji prawnej służącej realizacji publicznego prawa podmiotowego wymaga stosownych zabezpieczeń, w tym także związanych z dostępem do wymiaru sprawiedliwości. Wiążą się one zarówno z możliwością uruchomienia ścieżki sądowej w przypadku uzyskania decyzji odmawiającej dostępu do informacji, wzruszania bezczynności władz publicznych, jak też skargi na krajowego prawodawcę i praktykę sto-

⁵ Dyrektywa 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 28.1.2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylająca dyrektywę Rady 90/313/EWG (Dz.Urz. UE L Nr 41, s. 26).

⁶ NIK, informacja o wynikach kontroli gromadzenia i udostępniania informacji o środowisku w latach 2004–2005, Warszawa czerwiec 2006, KSR-41017/05, Nr ewid. 29/2006/P05108/KSR, s. 12.

⁷ Tamże, s. 11–12.

sowania prawa do Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus, czy do Komisji – strażniczki traktatów. Te dwie ostatnie instytucje wprawdzie stanowią odrębne od dostępu do wymiaru sprawiedliwości ścieżki procesowe, ale finalnie wzmacniać mogą skuteczność norm procesowych przewidzianych w Konwencji z Aarhus oraz dyrektywie 2003/4/WE.

Dostęp do wymiaru sprawiedliwości, poza realizacją prawa do sądu, ułatwia także interpretację przepisów: nie demonizując zjawiska zwanego „rządami sędziów”⁸ czy „prawem sędziowskim”⁹, z całą stanowczością podkreślić należy, że w sprawach z zakresu odmowy udostępniania informacji o środowisku orzecznictwo odgrywa jednak kluczową rolę, jako efekt tzw. proliferacji prawa, związanej z wysoką aktywnością władzy ustawodawczej¹⁰. Co więcej, jest to orzecznictwo w znacznej mierze zapożyczone z obszaru związanego z udostępnianiem informacji publicznej. Wzajemna zależność (zwana „relacją krzyżowania”¹¹) tych dwóch instytucji prawnych przynosi efekty także w obszarze możliwości skorzystania z pokaźnego dorobku judykatury w obszarze odmowy dostępu do informacji publicznej i przełożenia go na specyfikę postępowania w sprawie odmowy udostępnienia informacji o środowisku. Za możliwością jego zastosowania przemawiają poglądy wiążące się z uznaniem, że prawo do informacji o środowisku jest „szczególnym prawem do informacji publicznej”¹² z zastrzeżeniem, że informacje o środowisku obejmują również dane dotyczące działalności podmiotów prywatnych, niezależnie od tego, czy wykonują one zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym. Ten drugi pogląd jest istotny o tyle, że wśród informacji o środowisku zasadniczą rolę odgrywają niepodlegające wyłączeniu ze względu na interes przedsiębiorstwa informacje o emisjach uregulowane w art. 18 UdoInfoU.

Kwestia relacji tych dwóch obszarów regulacji sprowadza się do odpowiedzi na pytanie, czy do informacji o środowisku można stosować wprost przepisy DostInfoPubU¹³, o ile UdoInfoU nie zawiera własnej regulacji w tym zakresie¹⁴, oraz czy można posiłkować się poglądami judykatury, gdy orzecznictwo w sprawach z zakresu ochrony środowiska jest niewystarczające. Przyjęcie takiego założenia jest możliwe tylko wówczas, gdy uznamy informację o środowisku za informację publiczną (*in genere*), tyle że pozyskiwaną na zasadach i w trybie określonymi w UdoInfoU¹⁵.

Jeśli więc interpretacja przepisów UdoInfoU wymaga mocniejszego podparcia argumentacją wypracowaną na gruncie DostInfoPubU przez sądy administracyjne, można to uczynić, zastrzegając następujące kwestie: wychodząc z założenia, że system

⁸ R. Piotrowski, O znaczeniu, s. 39.

⁹ D. Dębek, Prawo, *passim*.

¹⁰ W. Postulski, w: J. Stelmasiak (red.), Prawo, s. 70.

¹¹ L. Dubiński, Specyfika, s. 81.

¹² Przegląd poglądów doktryny w tym zakresie prezentuje G. Sibiga, *Komplementarność*, s. 165. Tak również K. Tarnacka, *Prawo*, s. 302.

¹³ Ustawa z 6.9.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1429).

¹⁴ Np. art. 23 DostInfoPubU – odpowiedzialność karna za nieudostępnienie informacji.

¹⁵ J. Węgrzyn, *Konstytucyjne*, s. 211.

prawa stanowi jedność, w ramach której wyodrębnić można podsystemy oraz instytucje wspólne lub o bardzo zbliżonym charakterze¹⁶. A skoro znacząca część informacji o środowisku stanowi informacje publiczne, uogólnienie związane z zastosowaniem rozstrzygnięć zapadłych na gruncie DostInfoPublU do kwestii procesowych związanych z odmową udostępnienia informacji o środowisku – w świetle argumentu dotyczącego spójności systemu prawa – uważam za uprawnione. Dotyczy to jednak sytuacji, gdy odnosimy poszczególne orzeczenia do tego samego zakresu normowania (obejmującego w omawianym przypadku zwłaszcza kwestie procesowe). Wykorzystywanie stanowisk autorytetów sądowych w sprawach o zbliżonym, ale nie tożsamym stanie faktycznym i przede wszystkim: prawnym nie może być jednak bezrefleksyjne i powinno być przemyślane z uwzględnieniem potrzeby zachowania funkcjonalności, spójności i stabilności całego porządku prawnego. Jak się wydaje, skorzystanie – pod określonymi wyżej warunkami – z dorobku judykatury wypracowanego pod rządami DostInfoPublU jest uzasadnione również tożsamą funkcją, jakie te instytucje pełnią w porządku prawnym. Nie ulega bowiem wątpliwości, że należą do nich: funkcja informacyjna, zapewnienia jawności i kontrolna, w przypadku informacji o środowisku ograniczona jednak przedmiotowo do kategorii informacji określonych w art. 9 UdostInfoU.

Realizacja tych funkcji podlega jednak pewnym ograniczeniom, wynikającym z ustanowienia katalogu tajemnic wyliczonych w art. 16 ust. 1 UdostInfoU oraz innych przesłanek odmowy udostępnienia informacji o środowisku, skatalogowanych w art. 16 ust. 2 UdostInfoU. Wprowadzenie do ich wyliczenia sugeruje, że jest to katalog zamknięty, a jednocześnie wyliczenie to obejmuje zaledwie 10 przesłanek odmowy, podczas gdy w krajowym systemie prawnym występuje ponad 150 aktów prawnych ustanawiających tajemnice¹⁷, których istnienie pominięto w budowaniu systemu przesłanek odmowy udostępnienia informacji o środowisku. Nie stanowią one rozwiązań epizodycznych, lecz ogólne regulacje, do stosowania których zobowiązane są organy administracji publicznej, a ich uwzględnienie jest konieczne w tym sensie, że obowiązek ochrony tajemnic ustawowo chronionych wynika wprost z przepisów je statuujących¹⁸. W przeciwnym razie uznanie, że tajemnice ustawowo chronione nie obowiązują w przypadku udostępniania informacji o środowisku, pozostawiałoby pod znakiem zapytania celowość ich ustanowienia. A skoro tak, to warto rozważyć, czy rzeczywiście katalog przesłanek odmowy udostępnienia informacji o środowisku jest zamknięty.

W związku z tym, jako jeden z zasadniczych celów badawczych stawiam – poza analizą poszczególnych przesłanek odmowy udostępnienia, wraz z zakresem przedmioto-

¹⁶ Na temat miejsca prawa ochrony środowiska w systemie prawa w najnowszej literaturze przedmiotu wypowiadali się: *D. Trzcńska*, Prawo, s. 139–147 oraz *T. Bojar-Fijałkowski*, Prawo, s. 21–52; zob. także *A. Habuda*, Prawo; *G. Dobrowolski*, Kilka.

¹⁷ *G. Szpor*, *A. Gryszczyńska* (red.), Leksykon.

¹⁸ Do takiego wniosku zdają się skłaniać prawnicy kancelarii „Jendroška Jerzmański Bar i Wspólnicy. Prawo gospodarcze i ochrony środowiska”, w opracowaniu poradnika pt. „Na jakie przepisy powoływać się, żądając informacji o środowisku”, opublikowanym na portalu „Strażnicy Natury”, <http://www.dip.natura2000.pl/pisma.php?dzial=2> (dostęp: 2.10.2019 r.).

wym i podmiotowym ich zastosowania – odpowiedź na pytanie, czy do odmowy udostępnienia informacji o środowisku można zastosować przesłanki inne, niż wynikające z art. 16 ust. 1–2 UdoInfoU. Rozważyć wypada także, czy poza katalogiem tajemnic wynikającym z innych ustaw można odmówić udostępnienia informacji o środowisku, powołując się na wypracowaną przez judykaturę w obszarze odmowy udostępnienia informacji publicznej koncepcję nadużycia prawa do informacji. Pozostałe cele badawcze odnoszą się do zbadania, czy w obowiązującym stanie prawnym którekolwiek z przesłanek wymienionych w art. 16 ust. 1 UdoInfoU mają charakter tajemnic bezwzględnych, a także, jakie konkretnie interesy (publiczne i indywidualne) przemawiają za odmową udostępnienia informacji o środowisku.

Wszystkie pytania badawcze zawierają aspekt oceny zgodności z prawem ponadnarodowym w omawianym zakresie, a w związku z ich sformułowaniem stawiam tezę, że odmowa udostępnienia informacji o środowisku stanowi kompleksową i wyczerpującą regulację prawną na gruncie systemu prawa ochrony środowiska.

Udowodnienie wyrażonej powyżej tezy badawczej oraz realizacja założonych celów badawczych wymaga przede wszystkim analizy przepisów prawa ochrony środowiska, zarówno krajowego, jak i pochodzącego z innych ośrodków decyzyjnych, co wydaje się uzasadnione z uwagi na fakt istnienia w Polsce multicytrycznego systemu źródeł prawa. Analizom poddaję zarówno odnośne postanowienia dyrektywy 2003/4/WE oraz normy Konwencji z Aarhus, pomocne zwłaszcza w odkodowaniu aksjologii koncepcji dostępu do informacji o środowisku jako instytucji procesowej służącej realizacji prawa do środowiska, jak również normy innych aktów ustawowych i podustawowych, o ile to konieczne. Analiza prawodawstwa byłaby jednak uboga, gdyby nie zostały na nią nałożone refleksje doktryny. Znaczącą implikację dla interpretacji przepisów stanowi także orzecznictwo, zarówno krajowych sądów i trybunałów, jak i TSUE oraz rozstrzygnięcia Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus. Orzecznictwo w sprawach sądowno-administracyjnych uzupełniane jest przez rozstrzygnięcia Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego o najwyższej doniosłości, związane z wyjaśnianiem podstawowych dla pracy pojęć.

Wobec aktów prawa (międzynarodowego publicznego, unijnego i krajowego) stosuję metody hermeneutyczne badania prawa, akceptując pogląd, że interpretacja tekstu prawnego możliwa jest nie tylko na poziomie gramatycznym i strukturalnym, ale także historycznym, psychologicznym oraz racjonalno-krytycznym¹⁹, z uwagi na ewolucję instytucji dostępu do informacji o środowisku, jak i otoczenie zewnętrzne, w tym zwłaszcza tendencje związane z próbami ograniczania dostępu do informacji. W związku z powyższym stosuję metodę językowo-logiczną (dawniej: formalno-dogmatyczną), a w mniejszym zakresie, uzasadnionym koniecznością udowodnienia tezy badawczej oraz osiągnięcia poszczególnych celów badawczych, także metodę socjologiczną i aksjologiczną, zaś w ogólniejszych kategoriach – metody: analityczną i syntetyczną.

¹⁹ T. Barankiewicz, *Współczesne*, s. 121.

Z tak ukształtowanego przedmiotowego zakresu zainteresowań wyłączam zagadnienia czynnego udostępniania informacji o środowisku, rozumianego jako publikowanie informacji *online*, oraz kwestię opłat za udostępnienie informacji. Nie omawiam też udostępniania informacji o środowisku w ramach prowadzonych postępowań z udziałem społecznym ani kwestii dostępu do akt sprawy w trybie art. 73 KPA.

Zwracam także uwagę na pewną kwestię terminologiczną, widoczną na gruncie ustawodawstwa krajowego, w stosunku do przepisów Konwencji z Aarhus. Konwencja ta zamiennie posługuje się pojęciami „udostępnienie” i „ujawnienie”²⁰, a doktryna jest zdania, że oba te pojęcia odnoszą się do tej samej instytucji prawnej i z tego rozróżnienia nie należy wyciągać żadnych konsekwencji prawnych²¹. W przepisach UdoStInfoU prawodawca konsekwentnie posługuje się pojęciem „udostępnienie”, choć – dostrzegając zróżnicowanie terminologii na gruncie prawa publicznego międzynarodowego i w krajowej literaturze przedmiotu – będą stosowała ten termin zamiennie z pojęciem „ujawnienia”, uzupełniając je terminem „udzielenie informacji”.

Na potrzeby niniejszego opracowania zastrzegam także, że choć poprawność językowa nakazywałaby posługiwanie się konsekwentnie pojęciem „władze publiczne”, jako zwrotem języka prawnego, to jednak omawianie kwestii proceduralnych siłą rzeczy wymaga sięgania do utrwalonych w języku prawniczym zwrotów związanych z: rozpatrzeniem wniosku, wezwaniem do uzupełnienia braków formalnych, wydaniem decyzji, wniesieniem odwołania itp. – semantycznie związanych z prawnymi formami działania „organów administracji”. Dopuszczam więc używanie zwrotu „organ administracji”, choć będzie on obejmował – o ile nic innego nie wynika z treści – także inne podmioty, które mieszczą się w zbiorczym pojęciu „władz publicznych”.

Niniejszym składam podziękowania recenzentom: prof. zw. dr hab. *Bartoszewi Rakoczemu* oraz dr hab. *Maciejowi Nyce*, prof. UG, których nieustająca życzliwość towarzyszyła mi podczas pracy i których uwagi pomogły w nadaniu jej ostatecznego kształtu.

Lublin, grudzień 2019

Anna Haładyj

²⁰ Zob. art. 4 ust. 1–3 w zw. z ust. 4 Konwencji z Aarhus.

²¹ J. Jendrośka, w: M. Górski (red.), Ustawa, s. 170.

[Przejdź do księgarni →](#)