

**Jerzy Jendrośka**  
**Magdalena Bar**

**Jendrośka Jerzmański Bar i Wspólnicy**  
**Prawo gospodarcze i ochrony środowiska. Sp. z o.o.**  
**Wrocław - Kraków - Toruń**

## **PODSTAWY PRAWNE REALIZACJI ZASADY PARTNERSTWA W POLSKIM PRAWIE OCHRONY ŚRODOWISKA**

### **I. Wstęp**

Potrzeba włączenia wszystkich zainteresowanych podmiotów w działania na rzecz ochrony środowiska wyrażona została w zasadzie 10 Deklaracji Deklaracja w sprawie Środowiska i Rozwoju przyjętej podczas międzynarodowej konferencji ONZ "Środowisko i Rozwój" w Rio de Janeiro w czerwcu 1992 r.

#### Zasada 10

Zagadnienia środowiskowe są na każdym poziomie najlepiej rozwiązywane przy udziale wszystkich zainteresowanych obywateli. Na poziomie państwa każdy obywatel powinien mieć zapewniony odpowiedni dostęp do informacji dotyczącej środowiska, która jest w posiadaniu władzy publicznej. Dotyczy to informacji o niebezpiecznych substancjach i o niebezpiecznej działalności w rejonie zamieszkiwania społeczności, jak również możliwości uczestniczenia społeczeństwa w procesie podejmowania decyzji. Państwa powinny to ułatwić, jak również zwiększyć świadomość społeczeństwa przez stworzenie szerokiego dostępu do informacji. Powinien zostać zapewniony efektywny i rzeczywisty dostęp do prawnych i administracyjnych środków w tym zakresie, włączając w to środki kompensujące i zaradcze.<sup>(1)</sup>

Zasada ta została rozwinięta w Agendzie 21, która również została przyjęta na konferencji w Rio. Część III Agendy 21 zatytułowana jest "Wzmocnienie roli ważniejszych grup" [społecznych], a rozdział 27 tej części - "Wzmocnienie roli organizacji pozarządowych".

Zasada 10 Deklaracji z Rio określa trzy sfery, w których może być realizowane partnerstwo organów władzy i społeczeństwa:

1. Dostęp do informacji
2. Udział społeczeństwa w procesie podejmowania rozstrzygnięć z zakresu ochrony środowiska
3. Dostęp do wymiaru sprawiedliwości

Owe trzy sfery znalazły odzwierciedlenie w omówionych niżej przepisach prawa międzynarodowego (Konwencji z Aarhus), wspólnotowego i polskiego.

Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska podpisana w 1998 roku w Aarhus, została ratyfikowana przez Polskę, a jej tekst został ogłoszony w Dzienniku Ustaw z 2003 roku (Dz. U. Nr 78 poz. 706). Oznacza to, że zgodnie z art. 91 Konstytucji RP - stanowi ona część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana. Dyrektywy Wspólnoty Europejskiej muszą być transponowane do polskiego porządku prawnego (a w przypadku braku prawidłowej transpozycji mogą pod pewnymi warunkami być stosowane bezpośrednio); rozporządzenia Wspólnoty zawsze są stosowane bezpośrednio; inne akty i zasady składające się na *acquis communautaire* (dorobek prawny Wspólnoty) również muszą być brane pod uwagę przy stosowaniu prawa w Polsce.

### **II. Dostęp do informacji**

#### **II.1. Dostęp do informacji w Konwencji z Aarhus**

Kwestie udostępniania (jawności) informacji Konwencja reguluje w dwóch odrębnych artykułach. Art. 4 mówi o dostępie do informacji i formułuje prawa społeczeństwa i obowiązki organów w sytuacji, gdy ktoś żąda dostępu do informacji (tzn. "bierne" udostępnianie informacji). W art. 5 regulowane są natomiast obowiązki organów związane z gromadzeniem i upowszechnianiem informacji (tzw. "aktywne" udostępnianie informacji).

Regulacja zamieszczona w art. 4 Konwencji wskazuje przede wszystkim na to, że w intencji twórców Konwencji udzielenie informacji jest zasadą, a odmowa jej udzielenia wyjątkiem. Prawo dostępu do informacji dotyczącej środowiska nie jest jednak prawem absolutnym. Konwencja określa sytuacje, w których można odmówić udostępnienia informacji (względy obronności, bezpieczeństwa publicznego, ochrona prywatności, względy ochrony środowiska - np. miejsca lęgowe ptaków).

Konwencja przewiduje, w porównaniu do np. dyrektywy 313/90, szereg dodatkowych ograniczeń w stosowaniu wyjątków od zasady jawności. Przede wszystkim warunkiem umożliwiającym odmowę informacji jest nie tylko sam fakt, że żądana informacja "dotyczy" (jak stanowi dyrektywa) np. bezpieczeństwa publicznego ale stwierdzenie, że ujawnienie informacji "miałoby szkodliwy wpływ" na np. bezpieczeństwo publiczne. Konwencja akcentuje także w ostatnim zdaniu art. 4 ust. 4, że powody umożliwiające odmowę należy interpretować w sposób zawężający i nakazuje dokonać wyważenia względów przemawiających za i przeciwko ujawnieniu informacji - biorąc przy tym pod uwagę społeczny interes przemawiający za ujawnieniem informacji. Ograniczono też znacznie w Konwencji możliwość odmowy informacji z uwagi na ochronę tajemnicy handlowej i przemysłowej. Była to kwestia budząca znaczne kontrowersje na tle realizacji postanowień Dyrektywy. W Konwencji uznano, że nie można - powołując się na względy ochrony tajemnicy handlowej lub przemysłowej - odmówić ujawnienia informacji na temat emisji z danego np. źródła lub zakładu do powietrza, wody itp. danych o wprowadzanych do środowiska zanieczyszczeniach, jeżeli informacja ta ma znaczenie dla ochrony środowiska.

Konwencja z Aarhus nie wymaga, by wszystkie przewidziane w niej sytuacje umożliwiające odmowę informacji były zastosowane w ustawodawstwie krajowym. Jest to maksimum tego, na co Konwencja z Aarhus zezwala w ograniczeniu dostępu do informacji, nie określa zaś minimum. Konwencja nie stawia zatem żadnych przeszkód aby w ustawodawstwie krajowym było mniej wyjątków od zasady udostępniania informacji, lub by nie było ich wcale, tzn. wszystkie informacje byłyby dostępne. Konwencja nie nakazuje też by w przypadku zaistnienia okoliczności umożliwiających odmowę informacji obowiązkowo odmawiano udzielenia tej informacji, dopuszcza jednak, by prawo krajowe wymagało od urzędnika zawsze odmowy udzielenia informacji w takich przypadkach.

Bardzo obszerny art. 5 Konwencji z Aarhus nakłada na państwa - Strony szczegółowe obowiązki odnoszące się do gromadzenia, uaktualniania, opracowywania i udostępniania różnego rodzaju informacji obejmujących:

- informacje o zagrożeniach,
- informacje o planowanych i prowadzonych przedsięwzięciach mających wpływ na środowisko,
- raporty o stanie środowiska,
- teksty aktów prawnych,
- wytyczne polityki, plany i programy.
- międzynarodowe konwencje, traktaty i porozumienia.

Szczegółowe omówienie wszystkich postanowień nie jest tutaj konieczne, warto jednak zwrócić uwagę na kilka z nich.

Zobowiązania zawarte w art. 5 ustęp 1c) Konwencji dotyczące udostępniania informacji w warunkach zagrożenia przewidują pewne gwarancje nadzwyczajnego dostępu do informacji w sytuacji zagrożenia. Konwencja wymaga tutaj udostępniania informacji bezzwłocznie i bez opóźnień, co pomyślane jest jako szczególny rygor w stosunku do terminów na udostępnienie informacji określonych w art. 4 ust.2.

Warto zwrócić uwagę na postanowienia art. 5 ustęp 2 b) i c) Konwencji dotyczące obowiązku tworzenia publicznych rejestrów, w ramach których informacje udostępniane są do wglądu bezpłatnie.

Szczególny nacisk został położony na dostępność informacji w elektronicznych bazach danych łatwo osiągalnych przez publiczne sieci telekomunikacyjne (art. 5 ust. 3). Warto podkreślić jest też zawarte w art. 3 ust. 2 zobowiązanie urzędników do wspierania społeczeństwa w urzeczywistnianiu dostępu do informacji.

## **II.2. Dostęp do informacji w prawie wspólnotowym**

W prawie wspólnotowym zagadnienia dostępu do informacji o środowisku normuje obecnie Dyrektywa Rady 90/313/EWG z 7 czerwca 1990 r. w sprawie swobodnego dostępu do informacji o środowisku, która w roku 2005 zostanie zastąpiona przez nową Dyrektywę Parlamentu i Rady 2003/4 z 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji o środowisku. Ponadto ogólne kwestie dostępu do informacji (każdego rodzaju, nie tylko o środowisku) reguluje również rozporządzenie 1049/2001 z 2001 r. o publicznym dostępie do dokumentów Parlamentu, Rady i Komisji Europejskiej. To ostatnie rozporządzenie reguluje jedynie dostęp do dokumentów (które, mimo, że definiowane dość szeroko, są jednak pojęciem węższym niż "informacje") wymienionych w jego tytule organów UE, nie dotyczy więc bezpośrednio organów państw członkowskich. Celem dyrektywy 90/313 jest zapewnienie dostępu do posiadanych przez organy władzy publicznej informacji o środowisku oraz określenie warunków i terminów udostępniania tych informacji. Służyć ma to jak podkreślono w jej preambule, usprawnieniu działań na rzecz ochrony otoczenia naturalnego oraz usunięciu rozbieżności między ustawodawstwem obowiązującym w tej dziedzinie w krajach członkowskich. Dyrektywa odnosi się do wszelkich informacji dotyczących środowiska, przekazywanych w jakiegokolwiek formie: pisemnej, ustnej, wizualnej lub w formie elektronicznej bazy danych. Obowiązek ich udzielania ciąży na wszystkich będących w ich posiadaniu organach władzy publicznej (z wyjątkiem organów ustawodawczych i sądowiczych oraz organów Komisji Europejskiej). Wniosek o udzielenie informacji złożyć może każda osoba fizyczna i prawna i to bez konieczności wykazywania swego interesu w sprawie. Organ zobowiązany jest jej udzielić w możliwie najszybszym terminie, nie później niż w ciągu 2 miesięcy. Dyrektywa przewiduje tylko 10 sytuacji, w których organ może tego odmówić (np. gdy w grę wchodzi bezpieczeństwo publiczne, informacja dotyczy tajemnicy handlowej lub przemysłowej albo poufnych danych osobistych). Od decyzji odmownej, braku odpowiedzi lub odpowiedzi niekompletnej żądającemu informacji służy odwołanie (w drodze sądowej albo administracyjnej). Za udostępnienie informacji organ może pobierać opłaty w wysokości odpowiadającej nakładowi pracy włożonemu w przygotowanie odpowiedzi. Postanowienia Dyrektywy stosuje się odpowiednio także do podmiotów wykonujących zadania zlecone z zakresu administracji publicznej.

Nowa dyrektywa, która zastąpi dotychczasową w 2005 r. wprowadza zmiany, mające m.in. na celu dostosowanie unijnych regulacji do przepisów Konwencji z Aarhus, którą UE zamierza również ratyfikować.

## **II.3. Dostęp do informacji w prawie polskim**

- Problematyka dostępu do informacji uregulowana jest w kilku aktach prawnych różnej rangi. Należą do nich :
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483, sprost. Dz. U. z 2001 r. Nr 28 poz. 319),
- Konwencja z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz o dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska z 2.06.1998 r. (Dz. U. z 2003r. Nr 78, poz.706),
- ustawa z 27 kwietnia 2001 r - Prawo ochrony środowiska dalej: POŚ (Dz. U. Nr 62, poz. 627 ze zm.),
- ustawa z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (o dostępie do informacji publicznej) - Dz. U. Nr 112, poz. 1198 (ustawa ta, w przeciwieństwie do aktów wymienionych wyżej, dotyczy informacji publicznej każdego rodzaju, a nie tylko o środowisku),
- rozporządzenie Ministra Środowiska z 17 czerwca 2003 r. w sprawie określenia wzoru publicznie dostępnego wykazu danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie (Dz. U. Nr 110, poz. 1058),
- rozporządzenie Ministra Środowiska z 25 lutego 2003 r. w sprawie stawek opłat za udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie oraz sposobu uiszczania opłat (Dz. U. Nr 50, poz. 435),

- rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 17 maja 2002 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej (Dz. U. Nr 67, poz. 619).

## **Dostęp do informacji - uregulowania w Konstytucji RP**

Generalną zasadę dostępu do informacji urzędowej (nie tylko o środowisku) zawiera art. 61 Konstytucji, który stanowi m. in., że: *"Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne (...) organów samorządu gospodarczego i zawodowego oraz innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów (...)".*

Bezpośrednio informacji o środowisku dotyczy art. 74 ust. 3, który mówi o tym, że *"każdy ma prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska"*. Realizacja prawa z art. 74 ust. 3 odbywać się może tylko w granicach i na zasadach określonych w ustawie zwykłej, podczas gdy art. 61 może być stosowany bezpośrednio.

W odniesieniu do dostępu do informacji o środowisku, ustawą rozwijającą ogólny zapis Konstytucji jest ustawa Prawo ochrony środowiska. Również postanowienia artykułu 61 Konstytucji, dotyczącego ogólnych informacji urzędowych (mimo, że może on być stosowany również bezpośrednio) zostały rozwinięte w ustawie zwykłej - ustawie o dostępie do informacji publicznej. Zakresy regulacji obu tych ustaw częściowo się pokrywają (patrz niżej pkt II.2).

Na marginesie warto wspomnieć o różnicy we wskazaniu zakresu podmiotowego w art. 61 i art. 74 Konstytucji. W pierwszym z nich uprawnionym do żądania informacji jest "obywatel", w drugim natomiast "każdy" (podobnie jak w obydwu ww. ustawach).

## **Prawo ochrony środowiska a ustawa o dostępie do informacji publicznej**

Informacje publiczne według ustawy o dostępie do informacji publicznej to informacje o różnych aspektach działania i funkcjonowania władz publicznych i innych podmiotów wykonujących zadania publiczne oraz o majątku publicznym. Natomiast w rozumieniu POŚ zakresem tego pojęcia objęte są informacje dotyczące również działalności podmiotów prywatnych, niezależnie od tego, czy wykonują one zadania o charakterze publicznym lub dysponują takim majątkiem (np. informacja o złożonych przez prywatną firmę wnioskach o pozwolenia na wprowadzanie emisji do środowiska).

Rozważenia wymaga wzajemny stosunek przepisów obu ustaw, tj. rozstrzygnięcia ewentualnych kolizji, które mogą pojawić się w przypadku, gdyby dana informacja była jednocześnie informacją o środowisku i informacją publiczną - większość informacji o środowisku jest bowiem jednocześnie informacjami publicznymi. Z uwagi na to, że ustawa o dostępie do informacji publicznej jest ustawą późniejszą, zgodnie z zasadą *"lex posterior derogat legi priori"*, poszukiwać należy w niej normy, która regulowałaby sytuacje kolizyjne. Taki charakter normy kolizyjnej ma art. 1 ust. 2, stanowiący, że *"przepisy ustawy [o dostępie do informacji publicznej] nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi"*. Oznacza to, że wszędzie tam, gdzie konkretne sprawy dotyczące zasad i trybu dostępu do informacji będącej jednocześnie informacją publiczną i informacją o środowisku uregulowane są inaczej w ustawie o dostępie do informacji publicznej, a inaczej w POŚ (np. terminy) i ich stosowania nie da się pogodzić, pierwszeństwo mają przepisy tej ostatniej.

## **Informacje podlegające udostępnieniu**

Podlegające udostępnieniu informacje o środowisku ustawa POŚ określa w dwojaki sposób:

1. przez ogólną definicję (art. 19 ust. 3) oraz
2. wyliczenie pewnych dokumentów udostępnianych przez system wykazów (art. 19 ust. 2).

Ad. 1

Zgodnie z art. 19 ust. 3, udostępnianiu podlegają wszystkie informacje w formie pisemnej, wizualnej,

fonicznej i baz danych o stanie środowiska i jego ochronie (określone w ustawie sposoby gromadzenia danych mają charakter przykładowy), które dotyczą:

- stanu poszczególnych elementów przyrodniczych środowiska i ich wzajemnego oddziaływania,
- emisji oraz działań i środków wpływających lub mogących wpływać negatywnie na środowisko,
- wpływu stanu środowiska na zdrowie i warunki życia ludzi oraz na dobra kultury,
- działań oraz środków mających na celu ochronę środowiska,
- planów, programów oraz analiz finansowych związanych z podejmowaniem rozstrzygnięć istotnych dla ochrony środowiska.

Ad. 2

Art. 19 ust. 2 wymienia kategorie dokumentów, które udostępniane są bezpłatnie do wglądu w siedzibie organu w dniu złożenia o to wniosku. Są to m.in.:

- wnioski o wydanie decyzji i decyzje z zakresu środowiska, - raporty oddziaływania na środowisko,
- programy, plany, strategie i polityki wymagające oceny oddziaływania na środowisko oraz ich projekty,
- wykazy rodzajów i ilości zanieczyszczeń wprowadzanych do środowiska i dokumenty ewidencji odpadów,
- analizy porealizacyjne,
- dokumentacje mierniczo-geologiczne zlikwidowanych zakładów górniczych, oraz
- wyniki prac badawczych i studialnych.

Ustawa zobowiązuje organy do prowadzenia publicznie dostępnych wykazów danych o powyższych dokumentach. Szczegóły dotyczące zawartości, formy i układu wykazu oraz jego wzór określa, zgodnie z art. 19 ust. 8 i 9 POŚ, Minister Środowiska w drodze rozporządzenia. Kwestie te reguluje obecnie rozporządzenie Ministra Środowiska z 20 lutego 2001 r. w sprawie określenia wzoru publicznie dostępnego wykazu danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie (Dz. U. z 2001, Nr 15, poz. 164), które niebawem zostanie zastąpione nowym rozporządzeniem.

Należy podkreślić, że taka "dwustopniowa" definicja decyduje o tym, że nie tylko dokumenty wymienione w ust. 2 podlegają udostępnianiu, ale także wszystkie inne dokumenty lub informacje dotyczące środowiska i jego ochrony, które nie są wyliczone enumeratywnie w tym ustępie, ale mieszczą się w ramach ogólnej definicji w ust.3.

Warto wspomnieć, że zarówno dyrektywa 90/313, jak i Konwencja z Aarhus posługują się jedynie definicją ogólną, przy czym ta z Konwencji jest precyzyjniejsza i bardziej rozwinięta.

Również definicja informacji publicznej zawarta w ustawie o dostępie do informacji publicznej jest dwustopniowa- art. 1 ust. 1 zawiera definicję ogólną, która doprecyzowana jest w art. 6 ust.1.

### **Podmioty uprawnione do żądania informacji**

Ustawa POŚ, wzorem dyrektywy 90/313 i Konwencji z Aarhus, przyznaje prawo do informacji każdemu, a zatem wszystkim osobom fizycznym i prawnym, jednostkom organizacyjnym nie posiadającym osobowości prawnej, organizacjom, organom oraz instytucjom. Uprawnienie to jest niezależne od wieku, obywatelstwa, miejsca zamieszkania, siedziby, czy też posiadania przez podmiot żądający informacji interesu prawnego lub faktycznego związanego ze sprawą, której dotyczy informacja.

### **Podmioty zobowiązane do udostępnienia informacji o środowisku**

Ustawa w art. 19 ust. 1 stanowi, że obowiązek udostępniania informacji ciąży na organach administracji będących w posiadaniu informacji o środowisku i jego ochronie. Definicja "organu

administracji" zawarta jest w art. 3 pkt 14 POŚ. W świetle tej definicji podmiotami zobowiązanymi do udostępniania informacji są więc przede wszystkim wymienione tam organy administracji publicznej (rządowej i samorządowej). Do udostępniania informacji, na takich samych zasadach jak organy administracji, zobowiązane są również w myśl tej definicji podmioty, które z mocy prawa lub na podstawie porozumień powołane zostały do załatwiania zadań publicznych dotyczących środowiska i jego ochrony (np. instytucje ochrony środowiska wymienione w art. 386 ustawy).

### Wyjątki od zasady jawności

Ustawa POŚ przewiduje szereg wyjątków od zasady jawności, przy czym jeżeli możliwe jest oddzielenie fragmentu informacji podlegającej utajnieniu, pozostałą część informacji organ powinien udostępnić.

Zgodnie z art. 20 ust.1 POŚ organ **musi** odmówić udzielenia informacji,

- dotyczących spraw objętych toczącym się postępowaniem sądowym, dyscyplinarnym lub karnym (gdy ujawnienie informacji mogłoby zakłócić ich przebieg),
- dotyczących spraw objętych prawami autorskimi oraz patentowymi (gdy ich ujawnienie mogłoby naruszyć te prawa),
- dostarczonych przez osoby trzecie, gdy nie miały takiego obowiązku
- których ujawnienie mogłoby spowodować zagrożenie dla środowiska,
- w przypadku, gdy ich udostępnienie mogłoby naruszyć przepisy o ochronie danych jednostkowych zbieranych w ramach statystyki publicznej.

Ponadto, zgodnie z art. 2 ust. 3, nie udostępnia się również informacji, jeżeli ich udostępnienie mogłoby naruszyć przepisy o ochronie informacji niejawnych. Sytuacje, w których organ może wyłączyć z jawności pewne informacje określa art. 20 ust. 2 POŚ. Są to przypadki, kiedy:

- przekazujący informację złoży uzasadniony wniosek o wyłączenie z udostępniania danych o wartości handlowej, o ile ich ujawnienie mogłoby pogorszyć jego konkurencyjną pozycję (nie dotyczy to jednak, zgodnie z art. 20 ust. 3 POŚ, pewnych informacji szczególnie istotnych dla środowiska, np. dotyczących poziomu emitowanego hałasu),
- wymagałoby to dostarczenia dokumentów lub danych będących w trakcie opracowywania, przeznaczonych do wewnętrznego komunikowania się, jeżeli wniosek jest w oczywisty sposób niemożliwy do zrealizowania lub zbyt ogólnikowo sformułowany.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej określa wyjątki od zasady jawności jedynie ogólnie w art. 5.

### Terminy

Według ustawy POŚ zasadą jest, że organ obowiązany jest udostępnić informację bez zbędnej zwłoki, nie później niż w ciągu miesiąca od dnia otrzymania wniosku. Ze względu na stopień skomplikowania sprawy ustawa dopuszcza przedłużenie tego terminu do 2 miesięcy (organ musi wówczas wskazać nowy termin załatwienia sprawy - nie może on przekroczyć w sumie 2 miesięcy od złożenia wniosku). Termin ten, jako zawity, jest terminem ostatecznym i nieprzekraczalnym (jest to istotna różnica w stosunku do k.p.a., gdzie termin załatwienia sprawy można przedłużać wielokrotnie). Wyjątkiem od zasady niezwłocznego udzielania informacji jest nakaz, by dokumenty ujęte w publicznie dostępnych wykazach udostępniać już w dniu złożenia o to wniosku.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej przewiduje nieco odmienne terminy. Zgodnie z nią udostępnianie informacji publicznej następuje bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu 14 dni od dnia złożenia wniosku, a w sprawach szczególnie skomplikowanych w terminie 2 miesięcy od dnia złożenia takiego wniosku.

### Opłaty

Ustawa POŚ przewiduje, że za wyszukiwanie informacji, sporządzanie kopii oraz ich przesyłanie pobierane są opłaty. Opłaty nie wymaga jednak wyszukiwanie i przeglądanie w siedzibie organu dokumentów wyszczególnionych w publicznie dostępnym wykazie oraz udostępnienie informacji, nie wymagającej wyszukiwania, która może być przekazana ustnie.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej co do zasady nie przewiduje pobierania opłat za udostępnianie informacji. Wyjątkowo są one pobierane jedynie wówczas, gdy z formą lub ze sposobem udostępniania danej informacji wiąże się dodatkowe koszty (art. 15).

Za udostępnienie informacji nie jest pobierana opłata skarbową, jako że na podstawie art. 3 ustawy o opłacie skarbowej - *"nie podlegają opłacie skarbowej podania i załączniki do podań, czynności urzędowe, zaświadczenia oraz zezwolenia, jeżeli na podstawie odrębnych przepisów podlegają innym opłatom o charakterze publicznoprawnym lub są od tych opłat zwolnione"* (czynność polegająca na udzieleniu informacji o środowisku jest właśnie - na podstawie ustawy POŚ - albo obciążona "inną opłatą" albo od tej opłaty zwolniona).

Wątpliwości może budzić kwestia czy należy pobierać opłatę za złożenie wniosku o udostępnienie informacji. Z konstrukcji art. 1 ustawy o opłacie skarbowej oraz załącznika do ustawy wynika, że wniosek o dokonanie czynności organu (w tym wypadku - udzielenie informacji) i sama czynność to dwa odrębne przedmioty opłaty. Wynika z tego, że opłacie podlega oddzielnie wniosek i oddzielnie sama czynność, a więc, że zwolnienie z opłaty jednego z tych przedmiotów nie oznacza automatycznie zwolnienia drugiego.

Interpretację tę potwierdza pismo Ministra Finansów z 2 czerwca 2003 r. (LK-1331/LM/MK/03) gdzie stwierdzono, że w związku z tym, że przepisy ustawy POŚ oraz rozporządzenia Ministra Środowiska z 25 lutego 2003 r. w sprawie stawek opłat za udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie oraz sposobu uiszczania opłat przewidują opłaty tylko za wyszukiwanie informacji, sporządzanie kopii i ich przesyłanie, natomiast nie przewidziano odrębnej opłaty za od wniosku o udostępnienie informacji, to *"wniosek o udostępnienie informacji o środowisku i jego ochronie podlega opłacie skarbowej na zasadach ogólnych w wysokości 5 zł oraz 50 gr. od każdego załącznika"*.

Analogiczne interpretacje pojawiały się wcześniej w pismach Ministra Finansów: z 5 marca 2002 r. (LK-290/LM/BG/02, Biul. Skarb. 2002/3/23), gdzie stwierdzono, że *"odrębnym przedmiotem opłaty skarbowej jest podanie (wniosek) o wydanie zaświadczenia. Opłata skarbową od podania (wniosku) winna być wnoszona znakami opłaty skarbowej o nominale 5 zł."* oraz z 20 czerwca 2001 r. (LK-907/LM/BG/01, Biul. Skarb. 2001/4/18), które stanowi, że *"należy stwierdzić, że w przypadku złożenia wniosku o dokonanie czynności lub wydanie zaświadczenia odrębnej opłacie skarbowej podlega wniosek (podanie), jak również dokonane czynności czy wydane zaświadczenia"*.

Pewne zamieszanie wprowadziło natomiast dotyczące informacji publicznej pismo MF z 20 marca 2002 r. (LK-158/LM/BG/02, Biul. Skarb. 2002/2/19), gdzie stwierdzono, że *"wnioski o udostępnienie informacji publicznej nie podlegają opłacie skarbowej."*

Jednakże w związku z tym, że pismo z 2 czerwca 2003 r. Jest nowsze (zawiera bardziej aktualne stanowisko MF), odnosi się bezpośrednio do informacji o środowisku, jest zgodne z wcześniejszą, bardziej utrwaloną linią interpretacji MF a także jest w pełni logiczne i zgodne z literalnym brzmieniem ustawy o opłacie skarbowej, należy jeszcze raz podkreślić, że **za wniosek o udostępnienie informacji o środowisku pobiera się opłatę skarbową.**

### **Forma żądania i udostępniania informacji**

Zasadą określoną w ustawie POŚ (art. 19 ust. 4) jest wymóg złożenia pisemnego wniosku o udostępnienie informacji. Bez takiego wniosku może być udzielona jedynie informacja nie wymagająca wyszukiwania i mogąca być przekazana w formie ustnej.

W ustawie o dostępie do informacji publicznej zasadniczym sposobem udostępniania informacji jest umieszczenie jej w elektronicznym Biuletynie Informacji Publicznej, a jedynie informacje, które nie zostały w nim uwzględnione udostępnia się na wniosek. Wyjątek od tej zasady stanowi regulacja (art.

10 ust. 20 ustawy d.i.p), w myśl której informacje publiczne nieujęte w Biuletynie wniosku takiego nie wymagają, jeżeli mogą być udostępnione niezwłocznie w formie ustnej lub pisemnej.

## **Środki prawne**

Ustawa POŚ nie reguluje kwestii środków prawnych przysługujących w przypadku odmowy udzielenia informacji. Należy tu jednak stosować ogólne przepisy k.p.a., jako że odmowa następuje w drodze decyzji (przyjmuje się, że chodzi o decyzję administracyjną) - w związku z czym przysługuje od niej odwołanie.

W odniesieniu do informacji publicznych przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej modyfikują ogólne reguły k.p.a. i ustawy o NSA w następujący sposób:

- odwołanie od decyzji rozpoznaje się w terminie 14 dni,
- uzasadnienie decyzji odmownej zawiera także dane osób, które zajęły stanowisko w toku postępowania oraz oznaczenie podmiotów, ze względu na dobro których tę decyzję wydano.

W przypadku skarg na decyzję odmowną stosuje się odpowiednio przepisy o NSA, z tym że stosuje się tu skrócone terminy:

- 15 dni od otrzymania skargi - na przekazanie akt i odpowiedzi na skargę,
- 30 dni od otrzymania akt z odpowiedzią - na rozpatrzenie skargi.

W niektórych przypadkach zamiast skargi do NSA przysługuje powództwo do sądu powszechnego - wówczas, gdy odmowa prawa dostępu do informacji publicznej nastąpiła ze względu na wyłączenie jej jawności ze względu na ochronę danych osobowych, prawo do prywatności oraz tajemnicę inną niż państwowa, służbowa, skarbową lub statystyczna.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej przewiduje również odpowiedzialność karną - podlega jej ten, kto wbrew ciężącemu na nim obowiązkowi nie udostępnia informacji publicznej. Grożąca za to sankcją jest grzywna, kara ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku.

## **III. Udział społeczeństwa**

### **III.1. Udział społeczeństwa w Konwencji z Aarhus**

Udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji regulują artykuły 6, 7 i 8 Konwencji, które rozróżniają trzy jego formy:

1. udział społeczeństwa w rozstrzygnięciach dotyczących konkretnych przedsięwzięć (art. 6),
2. udział społeczeństwa w odniesieniu do planów, programów i wytycznych polityki mających znaczenie dla środowiska (art. 7),
3. udział społeczeństwa w przygotowywaniu przepisów wykonawczych i/lub powszechnie obowiązujących aktów normatywnych (art. 8).

Konwencja przyjmuje nieco inną metodę regulacji w odniesieniu do udziału w podejmowaniu konkretnych decyzji w sprawach indywidualnych i udziału w podejmowaniu planów, strategii, programów oraz projektów aktów normatywnych. Widać to chociażby po różnicach w objętości tekstu dotyczącego każdego z tych zagadnień.

W przypadku konkretnych decyzji Konwencja nakłada na organy w dość rozbudowanym art. 6 bardzo sprecyzowane obowiązki co do powiadamiania o wszczęciu postępowania oraz precyzuje prawo do zgłaszania uwag i zastrzeżeń oraz nakazuje podanie do publicznej wiadomości decyzji wraz z uzasadnieniem. Przepisy te stosują się do decyzji w odniesieniu do rodzajów aktywności określonych w Załączniku nr 1 do Konwencji (który oparty jest na załącznikach do Dyrektywy OOS i Dyrektywy IPPC).



W przypadku planów, strategii i programów, o których mowa w art. 7, Konwencja ogranicza się do dość ogólnych zobowiązań do zapewnienia udziału społeczeństwa, nakazując odpowiednie stosowanie niektórych postanowień zawartych w art.6. W przypadku projektów aktów normatywnych (art. 8) Konwencja jest jeszcze mniej precyzyjna, nakreślając jedynie pewne ogólne ramy, w jakich odbywać się musi udział społeczeństwa i zostawiając w zasadzie sporo swobody państwom w sposobie realizacji tych ogólnych zasad.

Obok pojęcia "społeczeństwa" Konwencja wprowadza również termin "zainteresowanej społeczności" ("*public concerned*"), której przyznaje określone prawa w postępowaniu. "Zainteresowana społeczność" to zgodnie z art. 2 ust. 5 Konwencji "*część społeczeństwa, która jest lub może być dotknięta skutkami lub ma interes w podejmowanej decyzji dotyczącej środowiska*". Konwencja uznaje tutaj, że podmiotami posiadającymi taki interes są m.in. organizacje ekologiczne, które spełniają wymagania przewidziane w prawie krajowym. Konwencja przewiduje pewne ogólne obowiązki organów związane z zapewnieniem udziału społeczeństwa w procesie decyzyjnym. Należą do nich:

- powiadamianie społeczeństwa (ma być ono właściwe, terminowe i skuteczne),
- umożliwienie społeczeństwu wnoszenia uwag i wniosków,
- umożliwienie mu zapoznania się z dokumentacją dotyczącą procesu decyzyjnego (bezpłatne),
- rozpatrzenie decyzji i podanie jej do wiadomości wraz z uzasadnieniem.

### **III.2. Udział społeczeństwa w prawie wspólnotowym**

Prawo wspólnotowe reguluje udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji z zakresu ochrony środowiska przede wszystkim w odniesieniu do: projektów inwestycyjnych oraz planów i programów poddanych ocenom oddziaływania na środowisko, zintegrowanych pozwoleń ekologicznych, planów ratowniczych na wypadek awarii, planów gospodarowania wodami oraz pozwoleń na uwolnienie genetycznie zmodyfikowanych organizmów do środowiska. W UE udział ten zapewniają przede wszystkim dyrektywy:

- dyrektywa o ocenach oddziaływania na środowiska (OOŚ),
- dyrektywa o strategicznych ocenach oddziaływania na środowisko (SOOŚ),
- dyrektywa w sprawie IPPC,
- dyrektywa wodna ramowa,
- dyrektywy o organizmach genetycznie zmodyfikowanych (GMO),
- dyrektywa o spalaniach odpadów.

Na szczególną uwagę zasługuje tu 2003/35/WE z dnia 26 maja 2003 r. przewidująca udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska której celem jest dostosowanie prawa UE do wymagań Konwencji z Aarhus. Wprowadza ona zmiany w 6 dyrektywach przewidujących tworzenie planów i programów (m.in. o odpadach, o opakowaniach, ramowej powietrznej, azotanowej), w dyrektywie 337/85 o ocenach oddziaływania na środowisko oraz w dyrektywie 61/96 w sprawie IPPC, czyli w tych, które powstały przed uchwaleniem Konwencji z Aarhus i choć przewidywały niekiedy udział społeczeństwa to nie uwzględniały w pełni jej postanowień.

Problematyką udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji w pewnym zakresie zajmuje się również Szósty Program Działań Środowiskowych (dokument wytyczający kierunki polityki UE w zakresie ochrony środowiska).

### **III.3. Udział społeczeństwa w prawie polskim**

#### **Udział społeczeństwa wg k.p.a. i POŚ - zagadnienia ogólne**

Przepisy ustawy z 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska, zwanej dalej POŚ (Dz. U. Nr 62, poz. 627 ze zm.) o udziale społeczeństwa stanowią realizację ratyfikowanej przez Polskę Konwencji z Aarhus oraz dyrektyw wspólnotowych wymagających takiego udziału w podejmowaniu decyzji o środowisku. Zawarte są one w dziale V tytułu I ustawy (w dużej mierze przejęte zostały z ustawy z 9

września 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.).

Przepisy o udziale społeczeństwa w podejmowaniu rozstrzygnięć z zakresu ochrony środowiska zawarte są w dziale V tytułu I ustawy POŚ. Zastosowanie mają tu również przepisy kodeksu postępowania administracyjnego (k.p.a.). Artykuł 31 k.p.a. przewiduje możliwość udziału w postępowaniu organizacji społecznych. Mogą one występować na prawach strony, co oznacza, że przysługują im te same uprawnienia co stronom postępowania. Dział VIII k.p.a. reguluje ponadto procedurę składania skarg i wniosków. O prawie składania petycji, skarg i wniosków mówi także art. 63 Konstytucji RP.

### **Zakres zastosowania procedury udziału społeczeństwa wg POŚ**

Zgodnie z ustawą udział społeczeństwa jest odrębną procedurą, którą można stosować niemalże na zasadzie klocków Lego na odpowiednim etapie procedury decyzyjnej, określanej jako "wymagająca udziału społeczeństwa". Zastosowanie procedury udziału społeczeństwa jest niezależne od istnienia reguł proceduralnych swoistych dla danej procedury decyzyjnej. Tak więc procedura udziału społeczeństwa wymagana jest na odpowiednim etapie (a niekiedy nawet - etapach), np. postępowania w sprawie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, które to postępowanie samo w sobie jest fragmentem postępowania w sprawie wydania odpowiedniego rozstrzygnięcia (np. określonych w art. 46 ust. 4 POŚ rodzajów pozwolenia wodno-prawnego regulowanego przepisami prawa wodnego czy też koncesji górniczej regulowanej przepisami prawa geologicznego i górniczego). Przeważnie rozstrzygnięcie takie jest decyzją administracyjną - zastosowanie znajdują więc też przepisy k.p.a. o ogólnym postępowaniu administracyjnym. Odmiennie nieco sytuacja wygląda w przypadku planów lub programów; wprawdzie tu również procedura udziału społeczeństwa jest elementem postępowania np. w sprawie oceny oddziaływania na środowisko danego planu lub programu, ale brak jest tutaj kompleksowej regulacji prawnej, stanowiącej odpowiednik k.p.a., regulującej procedurę tworzenia planów, programów itp. dokumentów strategicznych. W odniesieniu do niektórych z nich procedura taka regulowana jest przez Regulamin prac rządu, dla innych jednak takich nadrzędnych reguł proceduralnych po prostu nie ma. Do procedur decyzyjnych wymagających udziału społeczeństwa ustawa POŚ zalicza:

- opracowywanie polityk, strategii, planów i programów wymagających postępowania w sprawie oceny,
- podejmowanie rozstrzygnięć wymagających postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko w ramach których sporządzany jest raport,
- wydawanie zintegrowanych pozwoleń ekologicznych,
- opracowywanie zewnętrznego planu ratunkowego na wypadek awarii przemysłowej,

Udziału społeczeństwa wymaga też wydawanie decyzji na podstawie ustawy z 22 czerwca 2001 r. o organizmach genetycznie zmodyfikowanych (Dz. U. z 2001 r., Nr 76, poz. 811 ze zm.).

### **Elementy procedury udziału społeczeństwa wg POŚ**

Na przewidzianą w ustawie procedurę udziału społeczeństwa składa się:

1. umieszczenie informacji w publicznie dostępnym wykazie,
2. podanie do publicznej wiadomości informacji o wszczęciu postępowania i możliwości zapoznania się z ujętą w publicznie dostępnym wykazie dokumentacją sprawy oraz złożenia uwag i wniosków,
3. zapoznanie się z dokumentacją sprawy,
4. złożenie uwag i wniosków,
5. rozpatrzenie ich przez organ,
6. powiadomienie o podjęciu rozstrzygnięcia (wraz z uzasadnieniem faktycznym i prawnym - jeżeli jest wymagane) i możliwości zapoznania się z nim wraz z towarzyszącą mu informacją o zgłoszonych uwagach i wnioskach oraz sposobie ich wykorzystania.,
7. możliwość przeprowadzenia publicznej rozprawy administracyjnej.

Ad. 1) Umieszczenie danych w wykazie następuje po wszczęciu postępowania, a więc w przypadku indywidualnych decyzji po upewnieniu się, że wniosek w sprawie spełnia wymogi formalne (tzn. np. że informacja o planowanym przedsięwzięciu lub raport posiadają odpowiednią formę i treść). Dane te są dostępne do wglądu bez pobierania za to opłat i już tego samego dnia.

Ad. 2 i 6) Podanie do publicznej wiadomości jest jednym z najważniejszych elementów odróżniających tę procedurę od skarg i wniosków, przewidzianych w k.p.a. Powiadomienie następuje przez:

- a. ogłoszenie informacji, w sposób zwyczajowo przyjęty, w siedzibie organu właściwego w sprawie oraz
- b. przez obwieszczenie w pobliżu miejsca planowanego przedsięwzięcia (w kontekście wymagań Konwencji z Aarhus ma być ono "skuteczne").

Jeżeli siedziba właściwego organu mieści się na terenie innej gminy niż miejscowo właściwa ze względu na przedmiot ogłoszenia, informację należy także ogłosić w prasie lub w sposób zwyczajowo przyjęty w miejscowości lub w miejscowościach właściwych ze względu na przedmiot ogłoszenia. Dodatkowym wymogiem jest zamieszczenie informacji na stronie internetowej organu (jeżeli organ posiada taką stronę).

Powiadomienie, o którym mowa w art. 32 POŚ, przewidziane zostało dla zapewnienia udziału społeczeństwa w sprawie. Natomiast to, o którym mowa w art. 185 ustawy, ma ułatwić organowi zidentyfikowanie stron.

Ad. 3) Zapoznanie się z wnioskiem w sprawie wydania decyzji lub z projektem programu czy planu oraz z rozstrzygnięciem oraz jego uzasadnieniem informującym o treści zgłoszonych uwag i wniosków oraz o sposobie ich wykorzystania następuje poprzez publicznie dostępny wykaz.

Ad. 4 i 5) Na składanie wniosków ustawa przewiduje 21-dniowy termin. Do biegu tego terminu stosujemy przepisy k.p.a. (chodzi tu o dni kalendarzowe, nie robocze, z tym, że jeżeli ostatni dzień terminu przypada na dzień wolny od pracy, termin upływa dnia następnego). Jest on liczony od następnego dnia po dniu, w którym doszło do podania informacji do publicznej wiadomości w ostatni z wymaganych ustawą w danej sprawie sposobów. Dowodem na rozpatrzenie uwag i wniosków jest odpowiednia informacja w uzasadnieniu.

Ad. 7) Zawarte w art. 32 ust. 1 pkt 2) POŚ słowo "może" dotyczy tego, czy rozprawa ma być "otwarta dla społeczeństwa". O tym, kiedy w postępowaniach administracyjnych, w tym również w sprawach z zakresu ochrony środowiska wymagane jest przeprowadzenie rozprawy decyduje przepis art. 89 k.p.a. (należy ją przeprowadzić, gdy zapewni to przyspieszenie lub uproszczenie postępowania, osiągnięcie celu wychowawczego, gdy zachodzi potrzeba uzgodnienia interesów stron oraz gdy jest to potrzebne do wyjaśnienia sprawy przy udziale świadków lub biegłych albo w drodze oględzin). K.p.a. nie przewiduje jednak publicznej rozprawy, stąd też możliwość taka ujęta jest w art. 32 ust. 3 pkt 2) POŚ. Organ może też w opisanym wypadku przeprowadzić rozprawę administracyjną bez "otwierania" jej dla społeczeństwa.

Opisane wyżej elementy procedury udziału społeczeństwa określone zostały w art. 32 głównie z myślą o indywidualnych sprawach administracyjnych. Zgodnie z art. 34 POŚ niektóre z nich stosuje się "odpowiednio" do udziału społeczeństwa w przygotowywaniu planów, programów itp. dokumentów.

Art. 34 POŚ nakazuje odpowiednie stosowanie przepisów dotyczących procedury udziału społeczeństwa (art. 32 ust. 1 pkt 1 i 3 oraz ust. 2 POŚ). Oznacza to:

- obowiązek podania do publicznej wiadomości o:
  - umieszczeniu w publicznie dostępnym wykazie projektu dokumentu,
  - możliwości składania uwag i wniosków w terminie 21 dni od daty podania do publicznej wiadomości,
  - miejscu składania uwag i wniosków,
- obowiązek rozpatrzenia zgłoszonych uwag i wniosków,

- obowiązek dołączenia do dokumentu informacji o zgłoszonych uwagach i wnioskach oraz sposobie ich wykorzystania (art. 34 ust. 2 POŚ),
- obowiązek podania do publicznej wiadomości o przyjęciu dokumentu i możliwości zapoznania się z nim wraz z informacją o zgłoszonych uwagach i wnioskach oraz sposobie ich wykorzystania.

### **Podmioty uprawnione do składania uwag i wniosków wg POŚ**

Prawo do składania uwag i wniosków na podstawie art. 31-37 POŚ przysługuje każdej osobie fizycznej lub prawnej oraz jednostce organizacyjnej nie posiadającej osobowości prawnej, organowi, organizacji oraz instytucji. Uprawnienie to jest niezależne od wieku, obywatelstwa, miejsca zamieszkania, siedziby, jak i od tego, czy dany podmiot ma jakikolwiek interes prawny lub faktyczny związany ze sprawą, której dotyczy to postępowanie.

Od opisywanego w niniejszym rozdziale prawa składania uwag i wniosków należy odróżnić uczestnictwo w postępowaniu w charakterze strony oraz uczestnictwo w tym postępowaniu podmiotu na prawach strony. Stronom i podmiotom na prawach strony (np. organizacjom społecznym) przysługują znacznie szersze uprawnienia w postępowaniu - mogą oni np. zaskarżyć decyzję do sądu administracyjnego.

Prawo polskie - zarówno POŚ jak i k.p.a. - przewiduje znacznie szerszy krąg podmiotów uprawnionych do składania uwag i wniosków niż Konwencja z Aarhus, w której mowa jest o "zainteresowanej społeczności", a więc ograniczonej w zasadzie do osób mających interes faktyczny w sprawie. W zakresie możliwości zaskarżania decyzji do sądu nasze przepisy przyznają jednak uprawnienia znacznie węższe (w istocie jest to minimalny zakres uprawnień w tej dziedzinie wymagany przez Konwencję z Aarhus), gdyż legitymują do tego wyłącznie strony i podmioty występujące na prawach strony

### **Pojęcie strony**

Przepis art. 28 k.p.a. stanowi, że stroną jest wyłącznie ten, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie, albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Zarówno w orzecznictwie NSA, jak i SN konsekwentnie podkreśla się tezę, że kategoria interesu prawnego (tym bardziej obowiązku), na której zbudowane zostało pojęcie strony i na podstawie którego pewnemu kręgowi podmiotów przyznano ochronę procesową należy do sfery prawa materialnego i jedynie prawo materialne może określić kiedy dany interes prawny powstanie, tzn. kiedy i komu należy przyznać ochronę. Sam fakt posiadania interesu faktycznego nie wystarczy do tego, by podmiotowi przypisać przymiot strony.

Na uwagę zasługuje znowelizowana, obowiązująca od 11 lipca 2003 r. wersja art. 28 ust. 2 ustawy Prawo budowlane, który stanowi, że w sprawach dotyczących wydania pozwolenia na budowę stronami są wyłącznie: inwestor oraz właściciele, użytkownicy wieczysti i zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu.

Wątpliwości budzić może określenie kręgu podmiotów mogących być stroną przy wydawaniu pozwolenia emisyjnego. Brak w tym względzie jasnego przepisu prawa materialnego sprawia, że przy ocenie konkretnego przypadku należy brać każdorazowo pod uwagę rodzaj instalacji i jej potencjalne oddziaływanie na środowisko (w tym np. możliwość wystąpienia awarii).

Oddziaływanie instalacji widzieć należy przez pryzmat emisji, której miałoby dotyczyć dane pozwolenie, tzn. należy zastanowić się, czy dany rodzaj emisji może oddziaływać na sąsiednie nieruchomości (i czy w związku z tym osoby mające do nich tytuł prawny powinny być stronami postępowania).

### **Organizacje społeczne (w tym organizacje ekologiczne)**

*Uprawnienia organizacji społecznych według art. 31 k.p.a.*

Art. 31 k.p.a. przyznaje organizacji społecznej prawo do żądania wszczęcia postępowania albo dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu w sprawach dotyczących innych osób. Artykuł ten ma jednak zastosowanie jedynie wówczas, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi organizacji i gdy przemawia za tym interes społeczny. Oceny, czy warunki te zostały spełnione dokonuje organ administracji publicznej wydając postanowienie o wszczęciu postępowania z urzędu lub o dopuszczeniu organizacji do już toczącego się postępowania (organ dysponuje tu więc uznaniem). Na postanowienie odmowne organizacji służy zażalenie. Biorąc udział w postępowaniu organizacja społeczna uczestniczy w nim na prawach strony. Uczestnictwo w postępowaniu warunkuje jej możliwość złożenia skargi do sądu.

K.p.a. nakłada ponadto na organ obowiązek zawiadamiania organizacji społecznych o wszczęciu postępowania w sprawach dotyczących innych osób - jeżeli organ uzna, że mogą być one tym zainteresowane ze względu na swe cele statutowe (musi za tym przemawiać również interes społeczny). Organizacja, która nie uczestniczy w postępowaniu na prawach strony może, za zgodą organu, przedstawić mu swój pogląd w danej sprawie (w uchwale lub w oświadczeniu jej organu statutowego).

Należy wspomnieć, że znowelizowane Prawo budowlane (tekst jednolity Dz. U. z 2000 r., Nr 106, poz. 1126 ze zm.) wyklucza stosowanie art. 31 k.p.a. w stosunku do pozwolenia na budowę (ale nie wyklucza wprost art. 33 POŚ, co powoduje liczne wątpliwości interpretacyjne przy rozstrzyganiu, czy organizacjom ekologicznym przysługuje prawo udziału w postępowaniach o wydanie decyzji, o których mowa w prawie budowlanym, takich jak pozwolenie na budowę lub rozbiórkę).

#### *Uprawnienia organizacji ekologicznych wg art. 33 POŚ*

W postępowaniach administracyjnych z zakresu ochrony środowiska szczególne uprawnienia przysługują organizacjom społecznym, których statutowym celem jest ochrona środowiska (zgodnie z art. 3 pkt 16 ustawy - Prawo ochrony środowiska zwane są one organizacjami ekologicznymi).

Zgodnie z art. 33 ustawy - Prawo ochrony środowiska przysługuje im mianowicie prawo uczestnictwa w postępowaniu na prawach strony:

*"Art. 33. 1. Organizacje ekologiczne, które, powołując się na miejsce swego działania, zgłoszą chęć uczestniczenia w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, uczestniczą w nim na prawach strony; przepisu art. 31 § 4 Kodeksu postępowania administracyjnego nie stosuje się. 2. Na postanowienie o odmowie dopuszczenia do udziału w postępowaniu organizacji ekologicznej służy zażalenie."*

Prawidłowe stosowanie tego przepisu wymaga odpowiedzi na kilka pytań:

1. Jaki jest stosunek art. 33 POŚ do art. 31 § 1 i 2 k.p.a.
2. Które organizacje należy uznać za "organizacje ekologiczne" w rozumieniu ustawy.
3. Jak rozumieć "miejsce działania organizacji".
4. Które postępowania wymagają udziału społeczeństwa.
5. Co oznacza "uczestnictwo na prawach strony".
6. Co oznacza wyłączenie stosowania art. 31 § 4 k.p.a.
7. Jakie obowiązki i kompetencje ma organ prowadzący postępowanie w związku z uczestnictwem organizacji ekologicznej na prawach strony.

#### *Art. 33 POŚ a art. 31 k.p.a.*

Art. 33 ustawy POŚ widzieć należy w kontekście art. 31 k.p.a., który zawiera ogólną regulację uczestnictwa organizacji społecznych w postępowaniach administracyjnych. Zgodnie z nim organizacja taka może brać udział w postępowaniu na prawach strony jeżeli spełnione są dwa warunki: jest to uzasadnione jej celami statutowymi oraz przemawia za tym interes społeczny.

Organ prowadzący postępowanie musi więc sprawdzić nie tylko czy statut organizacji zawiera odpowiednie zapisy co do celów jej działania, ale również ocenić, czy w danym konkretnym przypadku

jej udział w postępowaniu przyczyni się do lepszego zabezpieczenia interesu społecznego (organ dysponuje tu uznaniem). Po dokonaniu takiej oceny organ wydaje odpowiednie postanowienie - o dopuszczeniu lub odmowie dopuszczenia organizacji do postępowania.

Art. 33 POŚ zawiera natomiast pewien reżim szczególny w stosunku do art. 31 k.p.a. Dotyczy on tylko pewnych szczególnych postępowań i tylko organizacji ekologicznych (zob. niżej). Ponadto bardzo istotną różnicą między art. 31 k.p.a. i art. 33 POŚ jest to, że ten ostatni nie zawiera warunku dotyczącego interesu społecznego. Organ nie dysponuje tu więc uznaniem - sprawdza jedynie, czy spełnione są formalne przesłanki dopuszczenia organizacji do postępowania (omówione niżej - cel statutowy i miejsce działania).

#### *Definicja organizacji ekologicznej*

Definicja organizacji ekologicznej zawarta jest w art. 3 pkt 16 ustawy POŚ. Zgodnie z nią organizacja ekologiczna to organizacja społeczna, której statutowym celem jest ochrona środowiska.

Z definicji tej wynika, że:

#### **a)**

Organizacje ekologiczne są szczególnym rodzajem organizacji społecznych, o których mowa w kodeksie postępowania administracyjnego. Art. 5 § 2 pkt 5 k.p.a. definiuje je jako *"organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze i inne organizacje społeczne"*.

Z samej istoty "organizacji społecznych" wynika, że z założenia są to organizacje **nienastawione na zysk, działające w interesie publicznym** (nie zaś tylko w interesie swoich członków) i przeznaczającymi wszelkie swoje dochody na cele statutowe.

Organizacje takie muszą mieć **formalny byt** pozwalający na działanie, to znaczy być **wpisane do odpowiedniego rejestru** urzędowego (wyrok NSA w Warszawie z dnia 27 lutego 2001 r.; II SA 968/00, Wokanda 2001/7-8/78).

Ponadto organizacje społeczne muszą być zrzeszeniami **niezależnymi**, działającymi poza:

- strukturami politycznymi - nie są więc nimi partie polityczne;
- strukturami administracji rządowej i samorządowej - nie mogą więc być tu zaliczane stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego tworzone na podstawie ustawy - Prawo o stowarzyszeniach; za tym poglądem przemawia też przytoczony niżej wyrok NSA z 26 marca 1992 r., który wyłącza samorząd terytorialny z grupy "organizacji społecznych" (wyłącznie jednostek samorządu powoduje wyłącznie również ich stowarzyszeń).

Zgodnie z orzecznictwem NSA **do organizacji społecznych nie mogą być zaliczone:**

- **Samorząd terytorialny** - zdaniem NSA nie należy on do "organizacji samorządowych" w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 5 k.p.a., co oznacza, że w postępowaniach administracyjnych jako organizacje społeczne nie mogą działać żadne jego organy. Organy samorządu to, zgodnie z art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a. *"organy gminy, powiatu, województwa, związków gmin, związków powiatów, wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starostę, marszałka województwa oraz kierowników służb, inspekcji i straży działających w imieniu wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starosty lub marszałka województwa, a ponadto samorządowe kolegia odwoławcze"* (wyrok NSA we Wrocławiu z dnia 26 marca 1992 r.; SA/Wr, 300/92; Wspólnota 1992/33/21). Z wyroku tego wynika, że organizacjami społecznymi nie są również stowarzyszenia jednostek samorządu (o czym była już mowa wyżej). Ponadto NSA do organów samorządu zaliczył też wprost (a tym samym wyłączył spośród organizacji społecznych) organy jednostek pomocniczych, o których mowa art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (jednostki pomocnicze to sołectwa, dzielnice, osiedla i inne).

- **Fundacje** - nie są one bowiem korporacją obywateli, ale wyodrębnioną masą majątkową (postanowienie NSA w Warszawie z dnia 12 stycznia 1993 r.; I SA 1762/92, ONSA 1993/3/75).

Wyłączenie wymienionych wyżej podmiotów z grupy organizacji społecznych, powoduje, że nie są one również "organizacjami ekologicznymi", o których mowa w ustawie POŚ.

Organizacjami ekologicznymi **nie są też związki zawodowe** działające na podstawie ustawy o związkach zawodowych, choćby nawet posiadały w statucie odpowiedni zapis dotyczący celów działania (co jest mało prawdopodobne i nie do końca uzasadnione funkcją związków zawodowych) - związki zawodowe są bowiem wymieniane przez ustawę POŚ osobno, obok organizacji ekologicznych, co oznacza, że są to odrębne typy podmiotów i jeden z nich nie może obejmować drugiego (por. art. 38 POŚ przyznający pewne uprawnienia organizacjom ekologicznym i osobno wymienionym związkom zawodowym).

## b)

Dla uznania organizacji za ekologiczną konieczne jest, aby ochrona środowiska była jej celem statutowym (tj. zapisanym w statucie). Nie musi to być przy tym cel jedyny, wystarczy, że jest w statucie wymieniony jako jeden z kilku (taka sytuacja dotyczy często np. organizacji zrzeszających miłośników jakiegoś regionu).

Przy interpretacji pojęcia "ochrony środowiska", która musi znaleźć się w statucie organizacji ekologicznej, należałoby się posłużyć definicją zawartą w art. 3 pkt 13 ustawy POŚ, zgodnie z którą chodzi tu o działania, umożliwiające zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej, w szczególności o racjonalne kształtowanie środowiska i gospodarowanie zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, przeciwdziałanie zanieczyszczeniom i przywracanie elementów przyrodniczych do stanu właściwego. Trzeba przy tym przyjąć, że dla uznania, że celem organizacji jest ochrona środowiska wystarczy, aby w statucie znalazł się jeden z wymienionych wyżej celów (np. tylko ochrona przyrody). W praktyce jednak i tak najczęściej zapisy statutów są sformułowane ogólnie (mówią ogólnie o "ochronie środowiska").

Z przedstawionego wyżej wymagania posiadania odpowiedniego celu statutowego wynika, że dana organizacja musi posiadać dokument określający cele i zasady jej działania zwany statutem. Zgodnie z obowiązującymi obecnie przepisami wśród podmiotów zaliczanych do organizacji społecznych w rozumieniu k.p.a. (niewykluczonych z tej grupy - zob. wyżej pkt a)) do posiadania statutu zobowiązane są:

- stowarzyszenia zarejestrowane, działające na podstawie ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. - Prawo o stowarzyszeniach
- stowarzyszenia działające na podstawie innych niż Prawo o stowarzyszeniach przepisów, np. Polski Związek Łowiecki działający na podstawie ustawy z dnia 13 października 1995 r. - Prawo łowieckie.

Nie do końca jasna jest sytuacja stowarzyszeń zwykłych działających na podstawie Prawa o stowarzyszeniach. Dokument określający ich cele nazywany jest zgodnie z ustawą regulaminem, a nie statutem, powstają więc wątpliwości czy można mówić tu o spełnieniu wymagania posiadania odpowiedniego "celu statutowego". Jeżeli nie, to oznacza, że nie przysługuje im prawo uczestnictwa w postępowaniu na prawach strony. Możliwe jest znalezienie zarówno argumentów przemawiających za przyznaniem stowarzyszeniom zwykłym uprawnień takich samych jak stowarzyszeniom zarejestrowanym (zob. M. Bar (w:) Ustawa - Prawo ochrony środowiska. Komentarz., J. Jendrośka (red.), wyd. Centrum Prawa Ekologicznego, Wrocław 2001, str. 62 - 64), jak i przeciwnych (zob. np. W. Radecki, Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska, Difin, Warszawa 2002, str. 107).

Za uznaniem stowarzyszeń zwykłych za organizacje, które może jednak przysługiwać status strony w postępowaniu przemawiają przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. (Dz. U. Nr 153, poz. 1270). Ustawa ta przyznaje zdolność sądową i procesową (czyli zdolność do występowania przed sądem administracyjnym) organizacjom społecznym, choćby nie posiadały osobowości prawnej (art. 25 § 2 i

4 i art. 26). Jednocześnie art. 50 tej ustawy stanowi, że skargę do sądu administracyjnego może wnieść organizacja społeczna, pod warunkiem, że brała udział w postępowaniu administracyjnym. Niecelowe byłoby przyznawanie organizacjom społecznym bez osobowości prawnej prawa występowania przed sądem, jeżeli jednocześnie nie miałyby one możliwości wniesienia skargi, ponieważ - jako nieposiadającej osobowości prawnej - nie mogłyby brać udziału w poprzedzającym skargę postępowaniu administracyjnym.

### **Miejsce działania organizacji**

Organizacja ekologiczna może brać udział w postępowaniu, jeżeli jest to uzasadnione ze względu na miejsce jej działania. Chodzi tu o miejsce, którego dotyczyć będzie wydawana w postępowaniu decyzja (np. miejsce położenia inwestycji, której dotyczy pozwolenie na budowę), nie zaś o miejsce, w którym ma siedzibę organ wydający decyzję.

Ze strony organizacji natomiast znaczenie ma miejsce działania wskazane w jej statucie, nie zaś miejsce siedziby jej władz. Jeżeli więc (co często się zdarza) statut organizacji mówi, że działa ona na terenie całego kraju, to ma prawo uczestniczyć w postępowaniach prowadzonych w dowolnym miejscu Polski.

### **Postępowania wymagające udziału społeczeństwa**

Postępowania wymagające udziału społeczeństwa (tj. te, w których, na podstawie art. 33 ustawy POŚ, mogą uczestniczyć organizacje ekologiczne) wskazane są w przepisach szczególnych regulujących poszczególne sprawy z zakresu ochrony środowiska.

Obecnie należą do nich:

- decyzje dotyczące przedsięwzięć wymagających wykonania raportu o oddziaływaniu na środowisko (uregulowane w POŚ),
- pozwolenie zintegrowane (uregulowane w POŚ),
- zgody i zezwolenia na czynności związane z organizmami genetycznie zmodyfikowanymi uregulowane w ustawie z dnia 22 czerwca 2001 r. o organizmach genetycznie zmodyfikowanych (ustawie o GMO).

Ponadto udziału społeczeństwa wymagają też pewne postępowania związane z uchwalaniem planów, programów itp. dokumentów strategicznych, gdzie jednak nie mają zastosowania przepisy k.p.a., a więc i instytucja udziału organizacji na prawach strony.

### **Status organizacji "na prawach strony" w postępowaniu**

W wymienionych wyżej postępowaniach organizacje ekologiczne uczestniczą "na prawach strony". Nie są one stroną postępowania, gdyż nie toczy się ono w ich własnej sprawie; nie występują one zamiast, lecz obok strony i niezależnie od niej. W trakcie postępowania przysługują im prawie wszystkie takie same uprawnienia jak stronom (z pewnymi wyjątkami, np. organizacje nie mają prawa do zawarcia ugody).

### **Wyłączenie art. 31 § 4 k.p.a.**

W odniesieniu do organizacji ekologicznych i ich uczestnictwa w postępowaniu na podstawie art. 33 POŚ, przepis ten wyłącza stosowanie art. 31 § 4 k.p.a., nakazującego organowi administracji zawiadomienie o postępowaniu organizacji społecznej, w odniesieniu do której uzna, że może ona być zainteresowana udziałem w tym postępowaniu ze względu na swoje cele statutowe i jeżeli przemawia za tym interes społeczny. Powstaje zatem sytuacja, w której obowiązek zawiadomienia dotyczy wszystkich postępowań z wyjątkiem tych, które na mocy przepisów z zakresu ochrony środowiska "wymagają udziału społecznego".



## **IV. Prawo do sądu**

### **IV.1. Prawo do sądu w Konwencji z Aarhus**

Prawo do sądu, czy - inaczej mówić - dostęp do wymiaru sprawiedliwości stanowi tzw. "trzeci filar" Konwencji z Aarhus (obok dostępu do informacji i udziału społecznego). Filar ten obejmuje dwie grupy zagadnień:

- środki prawne (procedury odwoławcze, możliwości zaskarżania) związane z dostępem do informacji oraz udziałem społeczeństwa (art. 9 ust. 1 i 2 Konwencji),
- środki prawne umożliwiające społeczeństwu kwestionowanie działań i zaniechań osób prywatnych i władz publicznych naruszających przepisy prawa ochrony środowiska (art. 9 ust. 3 Konwencji).

### **IV.2. Prawo do sądu w prawie wspólnotowym**

Kwestie dostępu do wymiaru sprawiedliwości w zakresie, o którym mowa w art. 9 ust. 1 i 2 Konwencji z Aarhus uregulowane są odpowiednio w omówionych w poprzednich częściach opracowania dyrektywach: o dostępie do informacji oraz o udziale społeczeństwa.

Zagadnienia z art. 9 ust. 3 Konwencji mają być uregulowane w przygotowywanej obecnie dyrektywie o dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (COM(2003) 624 final).

Projekt ten zakłada m.in. przyznanie organizacjom ekologicznym prawa zaskarżania działań i zaniechań organów władzy publicznej naruszających przepisy ochrony środowiska.

### **IV.3. Prawo do sądu w prawie polskim**

#### *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*

Prawo polskie daje organizacjom społecznym, w tym ekologicznym, dość szerokie uprawnienia w zakresie dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Jak wspomniano wyżej, organizacje ekologiczne mogą uczestniczyć w postępowaniach administracyjnych z zakresu ochrony środowiska, jeżeli wymagają one udziału społeczeństwa (art. 33 ustawy POŚ). Organizacje uczestniczą w tych postępowaniach na prawach strony, co oznacza, że przysługuje im potem również prawo odwołania się od decyzji do organu wyższej instancji. Na podstawie ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi organizacje te mogą również wnieść skargę do sądu administracyjnego, ale tylko wtedy, gdy brały udział w postępowaniu administracyjnym.

#### *Postępowanie cywilne*

Na podstawie art. 323 ust. 2 ustawy POŚ organizacja ekologiczna może wystąpić z pozwem cywilnym przeciwko podmiotowi, który przez swoje bezprawne działania powoduje zagrożenie lub naruszenie stanu środowiska przywrócenia stanu zgodnego z prawem i podjęcia środków zapobiegawczych, w szczególności przez zamontowanie instalacji lub urządzeń zabezpieczających przed zagrożeniem lub naruszeniem. W razie gdyby było to niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, organizacja może żądać zaprzestania działalności powodującej to zagrożenie lub naruszenie.

Na podstawie art. 328 ustawy POŚ organizacje ekologiczne mogą występować do sądu z roszczeniem o zaprzestanie reklamy lub innego rodzaju promocji towaru lub usługi, jeśli reklama ta lub inny rodzaj promocji sprzeczne są z art. 80 tej ustawy (zawiera treści propagujące model konsumpcji sprzeczny z zasadami ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju).

---

*Przypisy:*

*1. - Tłumaczenie polskie za: Dokumenty końcowe Konferencji Narodów Zjednoczonych "Środowisko i Rozwój", Rio de Janeiro, 3 - 14 czerwca 1992 r., Szczyt Ziemi, Instytut Ochrony Środowiska, Warszawa 1993*