

JACEK TRZEWIK

UWAGI NA TEMAT CHARAKTERU PRAWNEGO INSTYTUCJI DOSTĘPU DO INFORMACJI O ŚRODOWISKU

Zagadnienia związane z dostępem do informacji, w tym także tych dotyczących środowiska, mogą być rozpatrywane z wielu różnych perspektyw. Szczegółowe rozważania można bowiem podejmować chociażby w kontekście rzeczywistej przydatności tej instytucji, zalet i zagrożeń wynikających z jej praktycznego stosowania, bądź też odnosić je do poszczególnych, przedmiotowych czy podmiotowych jej aspektów. Nie mniej istotne wydają się zamierzenia związane z próbą skonkretyzowania i ścisłego określenia charakteru prawnego wskazanych przepisami uprawnień jednostki w płaszczyźnie informacyjnej. W każdym wypadku podstawę dla prowadzonych w tym względzie rozważań tworzą obowiązujące regulacje prawne ustanawiające ramy dostępu do informacji, wynikające zarówno z aktów prawa międzynarodowego i unijnego, jak i ustrojowych założeń określonych w Konstytucji RP¹ oraz szczegółowych postanowień dotyczących tej problematyki w aktach prawnych rangi ustawowej.

Jak zauważa doktryna, charakter ustroju państwa, a przez to funkcje poszczególnych norm prawnych, wyznaczane są i zależą od wzajemnych relacji pomiędzy wchodzącymi w skład społeczeństwa jednostkami a organami władzy publicznej². Wyrażając podstawowe założenia ustroju państwowego,

Mgr JACEK TRZEWIK – Katedra Prawa Zarządzania Środowiskiem, Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II; e-mail: trzewik@kul.pl

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm. (dalej cyt. Konstytucja RP).

² Zob. A. Z o l l, *Dostęp do informacji prawnej jako prawo obywatelskie*, [w:] *Informacja prawna a prawa obywatela*, red. K. Grajewski, J. Warylewski, Sopot 2006, s. 16.

prawodawca konstytucyjny podkreślił, iż Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP). Równocześnie ustawa zasadnicza, statującą zasadę społeczeństwa obywatelskiego, gwarantuje obywatelom możliwość aktywnego uczestnictwa w życiu publicznym, tym samym upodmiotowiając ich i czyniąc współodpowiedzialnymi za losy państwa. Działając niezależnie od struktur państwa, mogą oni, poprzez tworzone grupy lub organizacje o formalnym i nieformalnym charakterze, podejmować wysiłki na rzecz zaspokajania potrzeb ludzkich, zarządzając wynikającymi z różnych dziedzin życia sprawami dotyczącymi całej społeczności, w imię stawianego na równi z interesem publicznym dobra wspólnego i wspólnych korzyści³.

Do jednej ze sfer tej aktywności powszechnie zalicza się również ochronę środowiska. Dokonywana bowiem na przestrzeni wieków ingerencja człowieka w stan środowiska, przyjmująca zwykle postać gospodarczego wykorzystywania poszczególnych elementów przyrodniczych, a zwłaszcza rabunkowa gospodarka zasobów środowiska, doprowadziły do sytuacji, w której utrzymanie właściwego stanu środowiska zaczęło warunkować nie tylko odpowiednio wysoki poziom rozwoju życia człowieka, ale także samą możliwość jego faktycznego przetrwania. Zagrożenie to zostało finalnie dostrzeżone przez społeczność międzynarodową, która, doceniając problem nadmiernego nadwyżężenia kondycji środowiska, uznała go za tak poważny i doniosły w skali globalnej, jak chociażby potrzeba zapewnienia światowego pokoju czy terroryzm⁴. Skutkować to musiało koniecznością przewartościowania podstaw ludzkich zachowań, kierując strumień aktywności na płaszczyznę ochrony środowiska, postrzeganego odtąd jako wartość prawnie chroniona nie tylko z perspektywy słusznego interesu jednostki⁵, lecz również ze względu na interes publiczny. W jego ramach środowisko traktować należy jako dobro wspólne całego rodzaju ludzkiego i jego poszczególnych zbiorowości, gwarantujące każdemu odpowiedni stan i zakres przestrzeni ekologicznej, nie-

³ Zob. A. A n t o s z e w s k i, *Spoleczeństwo obywatelskie a proces konsolidacji demokracji*, [w:] *Studia z teorii polityki*, t. III, red. A. Czajkowski, L. Sobkowiak, Wrocław 2000, s. 9; M. W i t k o w s k a, A. W i e r z b i c k i, *Spoleczeństwo obywatelskie*, Warszawa 2005, s. 9.

⁴ Zob. L. Ł u s t a c z, *Rola państwa i prawa w ochronie środowiska*, [w:] *Prawo a ochrona środowiska*, red. L. Łustacz, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1975, s. 97.

⁵ U podstaw działań podejmowanych na rzecz utrzymania lub przywracania równowagi przyrodniczej leży bowiem człowiek, jego życie, zdrowie oraz jakość życia. Zob. J. B o ć, K. N o w a c k i, E. S a m b o r s k a - B o ć, *Ochrona środowiska*, Wrocław 2008, s. 57.

zbędnej dla życia i rozwoju, zarówno współczesnego, jak i przyszłych pokoleń⁶, i jako takie podlega również stosownej ochronie prawnej⁷.

I

W społeczeństwie określanym mianem obywatelskiego kluczowego znaczenia nabiera jawność życia publicznego, dlatego też i polskie prawodawstwo jako podstawową zasadę przyjęło szeroko rozumianą jawność działań władz publicznych i osób pełniących funkcje publiczne⁸. Łączy się ona przede wszystkim z konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawnego⁹, choć jej przyczyn należy poszukiwać również w wynikającej z zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji RP) potrzebie sprawowania przez obywateli społecznej kontroli działań władzy publicznej i jej instytucji¹⁰, a także w nowym typie akcentowanego zwłaszcza w prawie unijnym¹¹ jako podstawowa zasada współczesnej demokracji ogólnego uprawnienia jednostki – prawie do

⁶ W myśl *communis opinio doctorum*, pośród prawnie chronionych wartości, jak chociażby wartości ekonomicznych czy kulturowych, odróżnić trzeba także wartości ekologiczne. Zob. R. S o w i Ń s k i, *Interes publiczny – dobro wspólne. Wartości uniwersalne jako kategorie kształtujące pojęcie administracji*, [w:] *Prawo do dobrej administracji*, red. Z. Niewiadomski, W. Cieślak, Warszawa 2003, s. 567.

⁷ Słuszność tego stanowiska zdaje się potwierdzać art. 323 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, tekst jedn. Dz.U. z 2008 r., Nr 25, poz. 150 ze zm. (dalej jako ustawa p.o.ś.), przyznający pewnym kategoriom podmiotów (Skarbowi Państwa, jednostkom samorządu terytorialnego oraz organizacjom, ekologicznym), wobec zagrożenia lub naruszenia stanu środowiska jako dobra wspólnego, roszczenie o przywrócenie stanu zgodnego z prawem i podjęcie środków zapobiegawczych, a w razie, gdy jest to niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, także o zaprzestanie działalności powodującej to zagrożenie lub naruszenie.

⁸ Zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 1 czerwca 2000 r., sygn. III RN 64/00, „OSNP” 2001, nr 6, poz. 183.

⁹ Zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 kwietnia 2001 r., sygn. III RN 87/00, „OSNP” 2001, nr 24, poz. 704.

¹⁰ Zob. priorytety polityki ekologicznej Rzeczypospolitej Polskiej i kierunku działań systemowych określone w załączniku do uchwały Sejmu z dnia 22 maja 2009 r. w sprawie przyjęcia dokumentu „Polityka ekologiczna Państwa w latach 2009-2012 z perspektywą do roku 2016”, Dz. U. z 2009 r., Nr 34, poz. 501.

¹¹ Zob. preambuła dyrektywy 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, Dz. U. UE L z 2003 r., 345/90.

wiedzy (*right to knowledge*)¹². *In genere* zasada jawności ma więc być gwarancją współdziałania i kontroli społecznej działań administracji, a przez to swoistą formą niwelowania arbitralności, dyskrecjonalności administracji¹³.

Podkreślić należy, że w polskim systemie prawa zasada jawności regulowana jest w dość niejednolity sposób, od przewidzianych wprost przepisów gwarantujących powszechny dostęp do informacji, poprzez bezpośrednie odwołanie do ogólnych zasad i form udostępniania informacji bądź wprowadzenie indywidualnych sposobów ujawniania informacji, aż po lakonicznie sformułowane postanowienia jedynie wyraźnie potwierdzające stosowanie zasady jawności w odniesieniu do każdorazowego przedmiotu regulacji¹⁴. Daje się przy tym zauważyć, iż podstawową formę rozwinięcia konstytucyjnej zasady jawności stanowią wyrażone w ustawie zasadniczej, a doprecyzowane w przepisach rangi ustawowej, uprawnienia obywateli do uzyskania informacji, w tym prawo do informacji publicznej (art. 61 Konstytucji RP), a także prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska (art. 74 ust. 3 Konstytucji RP). W każdym razie jawność działań organów władzy publicznej oraz innych podmiotów wykonujących zadania publiczne powszechnie uznawana jest za jedną z konstytucyjnych podstaw ustrojowych demokratycznego państwa prawa¹⁵.

Jednocześnie rolą wewnątrz krajowych systemów norm prawnych, zwłaszcza tych z zakresu prawa administracyjnego, jest również stworzenie odpowiednich warunków zapewniających możliwość faktycznej realizacji prawa partycypacji¹⁶ obywateli w sprawowaniu władzy¹⁷. Należy je rozumieć

¹² Zob. S. Gaskill, L. Townsend, *The right to know*, [w:] *Your rights: the liberty guide to human rights*, red. M. Addis, P. Morrow, London 2005, s. 82-95; G. Ritchie, *Developing a global right to know*, „ILSA Journal of International & Comparative Law” 1995, nr 2, s. 99-118.

¹³ Zob. E. Koniuszewski, *Środki ograniczające nadużycia władzy w jednostkach samorządu terytorialnego w ustrojowym prawie administracyjnym*, Warszawa 2009, s. 125.

¹⁴ Zob. G. Sibiga, *Podstawy prawne komunikacji elektronicznej w relacjach obywatel – organ administracji publicznej (od informacji do transakcji)*, [w:] *Informacja prawna a prawa obywatela*, red. K. Grajewski, J. Warylewski, Sopot 2006, s. 98-105.

¹⁵ Zob. T. Koellner, *Prawo autorskie a dostęp do informacji publicznej*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2012, nr 3, s. 741.

¹⁶ Zgodnie z klasyczną koncepcją partycypacji publicznej obejmuje ona cztery kategorie uczestnictwa obywateli w życiu wspólnot politycznych: aktywność publiczną (*public action*), angażowanie obywateli (*public involvement*), partycypację wyborczą (*electoral participation*) oraz partycypację obowiązkową (*obligatory participation*). Zob. S. Langton, *What is citizen participation?*, [w:] *Citizen participation in America: Essays on the State of the Art*, red. S. Langton, Lexington 1978, s. 21 i nast.

przede wszystkim jako dopuszczalność podjęcia działań mających wpływ na tworzenie, przyjmowanie i wdrażanie poszczególnych polityk publicznych i/lub oddziaływujących na kształtowanie wspólnot politycznych oraz ich relacji do zagadnień mających znaczenie w kontekście ochrony interesu publicznego¹⁸. Inaczej mówiąc, wchodzącym w skład społeczeństwa jednostkom i ich organizacjom przysługują pewne, wynikające z uczestnictwa w życiu lokalnych wspólnot, uprawnienia, umożliwiające ich zaangażowanie w działania struktur i instytucji demokratycznego państwa (władzy publicznej oraz zarządzanych przez nią lub jej podległych organizacji sektora publicznego), a przejawiające się w ich udziale w sprawowaniu władzy poprzez zapewnienie wpływu na podejmowane decyzje lub wynik danej sprawy¹⁹.

Aktualna tendencja do upowszechniania partycypacji w obszarze polityk publicznych wynika zatem z uznania roli lokalnych społeczności w podejmowaniu istotnych dla nich decyzji²⁰. Znajduje ona swe odzwierciedlenie w poszerzaniu katalogu doniosłych z punktu widzenia życia społecznego obszarów regulacji prawnych, co do których wymagane może być wysłuchanie racji i stanowisk całości danej społeczności (*general public participation*), albo tylko grupy reprezentujących ich osób (członków określonych gremiów, komitetów doradczych czy organizacji społecznych), ewentualnie poszczególnych jednostek, bądź zagwarantowanie im udziału społecznego w prowadzonym postępowaniu²¹. Jej uzasadnieniem jest natomiast chęć zapewnienia odpowiedniego poziomu rozwoju, bezpieczeństwa oraz jakości życia społeczeństwa, chociażby poprzez demokratyzację procesu podejmowania decyzji publicznych, a w konsekwencji wzrost ich efektywności i poprawę jakości pracy administracji²².

¹⁷ Zob. A.C. A m a n Jr., *The democratic deficit: taming globalization through law reform*, New York 2004, s. 14.

¹⁸ Zob. K. B e r i n g e r, *An international comparison of public participation in forest policy and management*, [w:] *Handbook of environmental policy*, red. J. Meijer, A. der Berg, New York 2010, s. 165.

¹⁹ Zob. T. K a ż m i e r c z a k, *Partycypacja publiczna: pojęcie, ramy teoretyczne*, [w:] *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, red. A. Olech, Warszawa 2011, s. 84.

²⁰ Zob. M. R e e d, *Stakeholder participation for environmental management: a literature review*, „Biological Conservation” 2008, nr 141, s. 2417 i nast.

²¹ Zob. B e r i n g e r, *An international comparison...*, s. 166.

²² Zob. P. M a t c z a k, *Formy partycypacji w procesie politycznym w zakresie ochrony środowiska*, [w:] *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, red. A. Olech, Warszawa 2011, s. 132.

Powyższe uwagi pozostają aktualne w wypadku wielu polityk związanych z różnymi sektorami administracji publicznej, jak chociażby ochroną zdrowia, opieką społeczną czy polityką transportową. W odniesieniu do warstwy normatywnej w sposób szczególnie aktualizują się jednak w sferze działań podejmowanych na rzecz ochrony środowiska, gdzie znajdują bardzo szerokie odzwierciedlenie.

Podkreślenia wymaga fakt, iż partycypację publiczną należy każdorazowo łączyć z odpowiednim poziomem informacji społecznej. Co więcej, nie można mówić o prawidłowej partycypacji publicznej w oderwaniu od odpowiednio ukształtowanej społecznej świadomości. Dla skutecznego wypełniania funkcji władzy publicznej, szczególnie przy realizacji celów środowiskowych, wymagane jest bowiem realne, świadome, ale i oparte na rzetelnej wiedzy wsparcie społeczne. *Ergo* należyty poziom wiedzy społecznej z zakresu ochrony środowiska nierozzerwalnie wiąże się z możliwością udziału jednostek w poszukiwaniu konkretnych rozwiązań oraz realizacji zadań sprzyjających ochronie środowiska²³. Dlatego też, aby w sposób właściwy spełnić swoją rolę, prawo musi gwarantować społeczeństwu i poszczególnym jednostkom dostęp do istotnych z punktu widzenia ich sytuacji prawnej oraz faktycznej, aktualnych, kompletnych, prawdziwych i jasno sformułowanych informacji²⁴.

Wydaje się przy tym, że postępujący proces formowania systemu partycypacji publicznej, wzmocnionej odpowiednim przepływem informacji w obszarze ochrony środowiska, wymaga wyjścia poza tradycyjnie rozumianą koncepcję demokracji przedstawicielskiej, zaś istniejące instytucje, zapewniające bierny (dokonywany na wniosek) przepływ informacji do publicznej wiadomości, muszą być wspomagane dodatkowymi narzędziami, jak chociażby obowiązkiem aktywnego udostępniania informacji dotyczących środowiska czy koniecznością wykazania w uzasadnieniu decyzji wydanej w ramach postępowania przeprowadzanego z udziałem społeczeństwa przyjętych podstaw jej powzięcia oraz ustosunkowania się do uwag i wniosków zgłoszonych przez jego przedstawicieli. Poszerzony publiczny dostęp do informacji o środowisku, w tym zwłaszcza aktywne rozpowszechnianie tych kategorii informacji, ma niepodważalny wpływ na zwiększenie świadomości ekologicznej,

²³ Zob. C. S k a n a v i s, G.A. K o u m o u r i s, V. P e t r e n i t i, *Public participation mechanisms in environmental disasters*, „Environmental Management” 2005, nr 35, s. 823.

²⁴ Zob. *Public participation in making local environmental decisions: the Aarhus convention Newcastle workshop good practice handbook*, London 2000, s. 17.

swobodną wymianę opinii, a w konsekwencji bardziej efektywne uczestnictwo społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących środowiska i ostatecznie na poprawę stanu samego środowiska.

Zauważyć trzeba również, że partycypacja publiczna oraz dostęp do informacji w sferze polityki ochrony środowiska są ściśle powiązane z funkcjonowaniem administracji publicznej. Dość powiedzieć, że to właśnie na władzy publicznej, w której strukturze organizacyjnej pozostają organy administracji, ciąży szereg konstytucyjnych obowiązków związanych z ochroną środowiska. Prawodawca w sposób wyraźny wskazał, że Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju (art. 5 Konstytucji RP). Ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych (art. 74 ust. 2 Konstytucji RP), zobligowanych równocześnie do prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom (art. 74 ust. 1 Konstytucji RP), zwalczania chorób epidemicznych i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska (art. 68 ust. 4 Konstytucji RP) oraz wspierania działań obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska (art. 74 ust. 4 Konstytucji)²⁵. Również sama działalność władzy publicznej, określana mianem administracji publicznej, niezależnie czy ujmowana przedmiotowo jako zespół działań, czynności i przedsięwzięć podejmowanych na rzecz realizacji interesu publicznego²⁶, czy podmiotowo jako zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach²⁷, zawsze podejmowana jest z uwzględnieniem interesu społecznego oraz słusznego interesu obywateli (art. 7 k.p.a.²⁸). Aby móc w pełni dotrzymać tych obowiązków i wypełnić je w sposób zgodny z istniejącymi oczekiwaniami, organy władzy publicznej powinny przede wszystkim właści-

²⁵ Więcej zob. M. M a z u r k i e w i c z, *Regulacja konstytucyjna ochrony środowiska w Polsce*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka” 1997, nr 2; K. N o w a c k i, *Legislation and instruments of the protection of environment in Poland and central Europe countries (general overview)*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2000, Prawo CCLXXII; J. C i e - c h a n o w i c z, L. M e r i n g, *Ochrona środowiska w Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. a członkostwo Polski w Unii Europejskiej. IV Ogólnopolska konferencja prawnicza, Toruń 19-20 listopada 1998 r.*, red. C. Mik, Toruń 1999.

²⁶ Zob. H. I z d e b s k i, M. K u l e s z a, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 93.

²⁷ Zob. J. B o ć, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010, s. 15.

²⁸ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071 ze zm. (dalej jako k.p.a.).

wie zdiagnozować potrzeby społeczne, czego dokonać mogą gwarantując wpływ społeczeństwa na proces podejmowania decyzji. W tej sytuacji każdy ma sposobność partycypowania w ochronie środowiska i wspieraniu działań na jej rzecz w stopniu odzwierciedlającym aktualne lokalne potrzeby. Co więcej, władze publiczne, a zwłaszcza władza wykonawcza, ze względu na ilość gromadzonych (znajdujących się w jej posiadaniu lub dla niej przeznaczonych) i przetwarzanych informacji, są najważniejszym źródłem wiedzy w państwie. Dlatego też pożądane wydaje się dążenie do zapewnienia możliwości wykorzystania jej przez pozostałe, wchodzące w skład państwa podmioty, w zależności od ich indywidualnych potrzeb.

Z powyższych względów demokratyzacja procesu podejmowania decyzji środowiskowych w postaci partycypacji publicznej traktowana jest jako niezwykle doniosły element realizacji polityki zrównoważonego rozwoju²⁹. Jej podstawowym założeniem jest wzajemne integrowanie rozwoju społeczno-gospodarczego, praw człowieka i ochrony środowiska, w celu sprawiedliwego podnoszenia poziomu życia społecznego w jego długookresowej perspektywie³⁰. Zgodnie zaś z powszechnie uznanym stanowiskiem, zrównoważony rozwój podlega urzeczywistnieniu z wykorzystaniem środków o zarówno materialnym, jak i proceduralnym charakterze, wśród których szczególną pozycję zajmują partycypacyjne uprawnienia podmiotowe, jak prawo do informacji o środowisku i jego ochronie, prawo udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji czy prawo do sądu w sprawach dotyczących środowiska³¹.

Chęć bardziej efektywnego osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju wymaga również dotrzymania pewnych kanonów dotyczących funkcjonowania organów właściwych do wykonywania zadań publicznych, związanych z ochroną środowiska. Powszechnie zaś wiadomo, że sposób zarządzania publicznego był i w dalszym ciągu pozostaje jednym z ważniejszych czynników oddziałujących na stan zarówno gospodarki, jak i rozwoju społeczeństwa. Na tym tle uwidacznia się związek pomiędzy podejmowaną przez organy administracji działalnością na rzecz realizacji celów stawianych im

²⁹ Zob. K. G i n t h e r, E. D e n t e r s, P. J. I. M. d e W a a r t, *Sustainable development and good governance*, Boston 1995, s. 233.

³⁰ Zob. C. V o i g t, *Sustainable development as a principle of international law: resolving conflicts between climate measures and WTO law*, Leiden–Boston 2009, s. 170.

³¹ Zob. S. A. A t a p a t t u, *Emerging principles of international environmental law*, New York 2006, s. 353.

w dziedzinie ochrony środowiska oraz ogólną koncepcją dobrej administracji (czy wynikającego z niej prawa podmiotowego)³².

Wdrażanie polityki zrównoważonego rozwoju w tej płaszczyźnie nie może jednak ograniczać się do wymogu zinstytucjonalizowania koncepcji dobrej administracji w porządkach prawnych o międzynarodowym czy krajowym zasięgu. Konieczne jest bowiem rzeczywiste dotrzymanie przez organy administracji określonych przepisami prawa jej podstawowych standardów³³. Pośród nich za podstawowe wyznaczniki dobrej administracji uznaje się również jasno określone procedury związane z uspołecznianiem procesów podejmowania decyzji, przejrzystością i terminowością podejmowanych działań, a także zasady ponoszenia odpowiedzialności przez administrację publiczną³⁴. Zrównoważony rozwój, będąc nie tylko teoretyczną, ale i praktyczną odpowiedzią na globalne pogorszenie warunków życia, wymusza zatem bardziej efektywne, wydajne i przyjazne społeczeństwu rządu, a tworząc ogólne ramy dla nowoczesnego publicznego zarządzania, równocześnie legitymizuje działania przyjazne środowisku³⁵.

II

Z powyższych rozważań wynika, że istnieje ścisły związek między zrównoważonym rozwojem, prawami partycypacyjnymi i prawem do dobrej administracji, ogniskującymi się w obszarze prawnej ochrony środowiska. Ich wspólnym elementem jest zaś prawo jednostki do informacji o środowisku.

³² Na temat prawa do dobrej administracji zob. A. I. J a c k i e w i c z, *Prawo do dobrej administracji jako standard europejski*, Toruń 2008; *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, Warszawa-Dębe 23-25 września 2002 r.*, red. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, Warszawa 2003; *W poszukiwaniu dobrej administracji*, red. H. Izdebski, H. Machińska, Warszawa 2009; *Dobra administracja – teoria i praktyka*, red. J. Łukasiewicz, S. Wrzosek, Radom 2007.

³³ Ogólną formułę prawa do dobrej administracji wyraża art. 41 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej z dnia 7 grudnia 2000 r., Dz. U. UE C z 2007 r., 303/01 (dalej jako K.p.p.), a dodatkowe wskazówki dla właściwego kierunku jego interpretacji stanowią postanowienia Europejskiego Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej z dnia 6 września 2001 r. oraz poszczególne przepisy prawa wewnętrznego, jak chociażby Konstytucja RP czy k.p.a.

³⁴ Zob. S. M u n s h i, B. P. A b r a h a m, *Good governance, democratic societies and globalisation*, New Delhi–Thousand Oaks–London 2004, s. 111.

³⁵ Zob. J. C. D e r n b a c h, *Sustainable development as a framework for national governance*, „Case Western Reserve Law Review” 1998, nr 1, s. 7 i nast.

Jego genezy należy szukać w ramach szeroko rozumianego prawa do informacji dotyczących działalności organów władzy publicznej, w obrębie którego zaistniała potrzeba zapewnienia szczególnych gwarancji w przypadku dostępu do informacji dotyczących środowiska. Wynika to z postrzegania środowiska jako naturalnego otoczenia życia człowieka, którego stan bezpośrednio oddziałuje na życie, zdrowie i warunki rozwoju dla żyjących obecnie, jak i w przyszłości, pojedynczych osób oraz całej społeczności ludzkiej³⁶. Stąd odnosząca się do niego informacja powinna mieć charakter publiczny. Logiczną konsekwencją wydaje się w rezultacie konieczność podjęcia działań umożliwiających udostępnienie zainteresowanym podmiotom informacji mających tak wielki wpływ na codzienne życie człowieka³⁷.

Sam publiczny dostęp do informacji jest od wielu lat uznawany za integralną, wręcz kardynalną zasadę współczesnej demokracji³⁸, a niekiedy nawet za swoisty miernik praworządności danego państwa i legalności jego działań³⁹. Spełnia on również wiele ważnych funkcji społecznych, umacniając zaufanie do sprawujących władzę publiczną i legitymizując ją, czy sprzyjając uczestnictwu społeczeństwa w podstawowych dla funkcjonowania państwa procesach albo stymulując debatę publiczną na temat istotnych spraw wagi państwowej⁴⁰.

Prawo do informacji, w tym także informacji o środowisku, stało się uznanym przez społeczność międzynarodową i charakteryzującym społeczeństwo obywatelskie prawem jednostki, zaś tradycja dostępu do informacji o środowisku na dobre utrwaliła się w prawie międzynarodowym, unijnym i wewnętrznym poszczególnych państw. Konstruuje go liczne regulacje prawne, na tle skali upowszechnienia dostępu do informacji o środowisku, pozwalają jednak dostrzec dość duże zróżnicowanie w teoretycznoprawnym

³⁶ Zob. J. B o ć, *Dostęp do informacji i akt w sferze ochrony środowiska*, Wrocław 1990, s. 8 i nast.

³⁷ Zob. M. S t o c z k i e w i c z, T. S i w i ń s k i, *Prawo do informacji w ustawie prawo ochrony środowiska z dnia 27 kwietnia 2001 r. na tle dyrektywy 90/313/EWG o swobodnym dostępie do informacji o środowisku oraz konwencji z Aarhus*, http://www.zb.eco.pl/inne/prawo/wpia_uj.htm#2 [20.12.2012].

³⁸ Zob. D. T h u r m a n, *The right of access to information from the government*, Dobbs Ferry–New York 1973, s. 5 i nast.

³⁹ Tak M. Z a k r z e w s k a, *Ochrona środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym*, Warszawa 2010, s. 303.

⁴⁰ Zob. K. T a r n a c k a, *Prawo do informacji w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2009, s. 5.

ujęciu i terminologicznym określeniu sytuacji prawnej jednostki, której podstawą jest wyrażone w przepisach prawa uprawnienie sformułowane jako prawo dostępu do informacji o środowisku.

Na przestrzeni lat przyjęty został szereg międzynarodowych regulacji prawnych, dotyczących sfery dostępu do informacji o środowisku. Widać to zarówno w wypadku międzynarodowych aktów prawnych o charakterze ogólnym⁴¹, w świetle których prawo do informacji o środowisku stanowi rozwinięcie jednego z podstawowych praw człowieka, jakim jest prawo do informacji, jak i odnoszących się wprost do tej problematyki poprzez uwzględnienie prawa człowieka do informacji o środowisku w ramach ich szczególnych postanowień⁴². Unormowania te wyrażają, a przez to ugruntowują swobodę, a niekiedy prawo dostępu do informacji związanych z ochroną środowiska, wiążąc jednocześnie to uprawnienie z każdą jednostką. Ważną rolę pełnią tu także dokumenty międzynarodowe, zaliczane do kategorii *soft law*⁴³, stanowiące pomimo braku prawnie wiążącego charakteru wyraźną deklarację intencji politycznych poszczególnych państw i z tego względu często prowadzące do uwzględnienia idei dostępu do informacji o środowisku w wewnętrznych systemach prawnych bądź stymulujące przyszłe regulacje z tego zakresu⁴⁴. Zagadnienie wzajemnych związków między ochroną praw człowieka a ochroną środowiska od dawna budzi również żywe zainteresowanie środowisk prawniczych⁴⁵. Doktryna prawa międzynarodowego praw człowieka wypracowała przy tym pewne podstawowe, charakterystyczne i wspólne dla praw człowieka cechy. Prawa te określa się zwykle jako specyficznie

⁴¹ Jako przykład wymienić można art. 19 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 1948 r., art. 10 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 r. czy art. 19 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 r.

⁴² Najlepszym tego przykładem jest Konwencja z Aarhus, określająca w art. 1 i 4 podstawowe ramy konstrukcyjne prawa do informacji o środowisku.

⁴³ Swobodny dostęp i rozpowszechnianie informacji o środowisku przewiduje: zasada 20 Deklaracji Konferencji Narodów Zjednoczonych w sprawie naturalnego środowiska człowieka z 1972 r. (Deklaracja Sztokholmska) i zasada 10 Deklaracji Konferencji Narodów Zjednoczonych w sprawie środowiska i rozwoju z 1992 r. (Karta Ziemi).

⁴⁴ Zob. M. B a r, J. J e n d r o ś k a, *Umowy międzynarodowe EKG ONZ z dziedziny ochrony środowiska oraz zasady ich przestrzegania i egzekwowania*, Wrocław 2004, s. 14.

⁴⁵ Zob. P.W. G o r m l e y, *Human rights and environment: the need for international cooperation*, Amsterdam 1976; A.E. B o y l e, M.R. A n d e r s o n, *Human rights approaches to environmental protection*, Oxford 1998; M. D é j e a n t - P o n s, M. P a l l e m a e r t s, S. F i o r a v a n t i, *Human rights and the environment: compendium of instruments and other international texts on individual and collective rights relating to the environment in the international and european framework*, Strasbourg 2002.

rozwarstwione, naturalne możliwości ludzkie, co do istoty indywidualne, ale społecznie zdeterminowane, równe, niezbywalne, czasowo trwałe, uniwersalne podmiotowo, przedmiotowo i terytorialnie (a do pewnego stopnia także kulturowo), konieczne (wymuszające ochronę prawną) i zawsze wpływające z przyrodzonej każdemu człowiekowi godności osobowej⁴⁶. Przede wszystkim jednak powinny być one przewidziane bezpośrednio dla człowieka, mieć fundamentalny charakter ze względu na rolę w życiu człowieka, być powiązane z jego godnością, wolnością, możliwością przeżycia czy kształtowania osobowości, a także zaliczać się do praw o charakterze powszechnym, a zatem ze swej istoty przysługujących każdemu człowiekowi⁴⁷. Prawo do informacji o środowisku wyraźnie wpisuje się w te założenia. Spełnienie tych kryteriów nie może budzić wątpliwości, zwłaszcza ze względu na szczególny charakter informacji, które dotyczą bezpośrednio człowieka i mogą mieć wpływ na jego egzystencję, a także zaliczenie każdego do sfery uprawnionych z jego tytułu. Z powyższych względów uzasadniona jest więc teza, iż prawo do informacji o środowisku stanowi integralny element systemu praw człowieka⁴⁸.

Zgodnie z typologią tych praw, zaproponowaną przez K. Vasaka, prawo do informacji o środowisku zaliczyć należy do trzeciej generacji praw człowieka określanych mianem praw solidarnościowych. Jednak, jak wskazuje się w literaturze, ze względu na szczególną pozycję Konwencji z Aarhus⁴⁹, wyrażającej podstawowe uprawnienia jednostki w międzynarodowym prawie ochrony środowiska, a także na fakt, iż mniej dotyczy ona samej ochrony środowiska, bardziej natomiast prawa człowieka do czystego środowiska, prawo do informacji o środowisku określa się niekiedy mianem następnej generacji praw człowieka⁵⁰.

⁴⁶ Zob. C. M i k, *Koncepcja normatywna prawa europejskiego praw człowieka*, Toruń 1994, s. 17-18.

⁴⁷ Zob. Z. R e s i c h, *Międzynarodowa ochrona praw człowieka*, Warszawa 1981, s. 19.

⁴⁸ Zob. E. K i n a, *Rozwój zrównoważony w społeczeństwie informacyjnym – szanse i zagrożenia*, [w:] *Rozwój zrównoważony – zarządzanie innowacjami ekologicznymi*, red. R. Grądzki, M. Matejun, Łódź 2009, s. 14.

⁴⁹ Konwencja z dnia 25 czerwca 1998 r. o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska sporządzona w Aarhus, Dz. U. z 2003 r., Nr 78, poz. 706.

⁵⁰ Zob. J. J e n d r o ś k a, *Konwencja z Aarhus – geneza, status i kierunki rozwoju*, Wrocław 2002, s. 4.

Pojęcie praw człowieka bywa jednak często rozumiane bardzo szeroko, obejmując swym zakresem wiele innych terminów wyrażających materialne, socjalne czy kulturalne przesłanki osobistej niezależności jednostki. Widać to także w doktrynie międzynarodowego prawa ochrony środowiska, gdzie prawo do informacji o jego stanie kwalifikowane jest niekiedy jako składowa szerszej grupy praw człowieka – praw środowiskowych (*environmental rights*)⁵¹. Wyrażone zostały one przepisami Konwencji z Aarhus jako tzw. triada uprawnień, w ramach której jednym z trzech praw nierozdzielnie związanych z udziałem społecznym i stanowiących jednocześnie jego gwarancję, obok prawa do udziału w podejmowaniu decyzji oraz prawa dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, jest właśnie prawo do informacji o środowisku. Z tego względu równie często określa się je mianem prawa partycypacyjnego (*participatory right*)⁵².

Dynamiczny rozwój międzynarodowych przepisów z zakresu dostępu do informacji o środowisku wymagał równoczesnego dostosowania standardów prawa unijnego, choć od początku lat 90. XX w. w tej mierze obowiązywały uregulowania stanowiące proceduralną i materialną gwarancję tego prawa wyrażoną dyrektywą 90/313/EWG w sprawie swobody dostępu do informacji o środowisku⁵³. Dlatego też, po przystąpieniu przez Unię Europejską do Konwencji z Aarhus i zatwierdzeniu jej decyzją 2005/370/UE⁵⁴, przyjęto przepisy nowej dyrektywy 2003/4/WE w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska⁵⁵, dostosowujące prawo wspólnotowe do wymagań Konwencji z Aarhus oraz wydano rozporządzenie 1367/2006 w sprawie stosowania przepisów konwencji przez wspólnotowe instytucje

⁵¹ Zob. R.R. C h u r c h i l l, *Environmental rights in existing human rights treaties*, [w:] *Human rights approaches to environmental protection*, red. A. E. Boyle, M. R. Anderson, Oxford 1998, s. 89-108.

⁵² Zob. S. de A b r e u F e r r e i r a, *Fundamental environmental rights in EU law: an analysis of the right of access to environmental information*, [w:] *Managing environmental justice*, red. D. J. Pavlich, Amsterdam–New York 2010, s. 130 i nast.

⁵³ Dyrektywa 90/313/EWG Rady z dnia 7 czerwca 1990 r. w sprawie swobody dostępu do informacji o środowisku, Dz. U. UE L z 1990 r., 158/56.

⁵⁴ Decyzja Rady z dnia 17 lutego 2005 r. w sprawie zawarcia w imieniu Wspólnoty Europejskiej Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, Dz. Urz. UE L z 2005 r., 124/1.

⁵⁵ Dyrektywa 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylająca dyrektywę Rady 90/313/WE, Dz. U. UE L z 2003 r., 41/26.

i organy⁵⁶. Co istotne, w miejsce dotychczas rozpowszechnionej kategorii swobody czy wolności dostępu do tychże informacji (*freedom of access to environmental information*), dyrektywa ta wprost wyraziła i umocniła realizację podmiotowego prawa do informacji o środowisku (*right of access to environmental information*)⁵⁷.

Sfera uprawnień jednostki w zakresie dostępu do informacji o środowisku znalazła również swój wyraz w postanowieniach Karty Praw Podstawowych, statuującej ogólne prawo do wolności wypowiedzi, obejmujące swobodę otrzymywania i przekazywania informacji (art. 11 K.p.p.) oraz prawo dostępu do dokumentów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii (art. 42 K.p.p.). Prawa te adresowane są nie tylko do obywateli Unii, ale również do osób fizycznych i prawnych, zamieszkujących lub mających swoją siedzibę na terytorium państw członkowskich⁵⁸. Co ważne, ten zabieg legislacyjny stanowi swoiste nawiązanie do międzynarodowej koncepcji fundamentalnych praw jednostki. Pojęcie praw podstawowych w warstwie semantycznej jest bowiem równoznaczne z pojęciem praw człowieka⁵⁹. Zwykle jednak termin prawa człowieka występuje w prawie międzynarodowym, a także wykorzystywany jest w stosunkach zewnętrznych Unii Europejskiej, z kolei w obrębie prawa unijnego zazwyczaj używa się terminu prawa podstawowe, gdyż właśnie tym sformułowaniem posługuje się w swoich orzeczeniach Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej⁶⁰. Dlatego też uprawniona jest teza, że prawo do informacji o środowisku jest prawem podstawowym (*fundamental right*)⁶¹.

⁵⁶ Rozporządzenie nr 1367/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 września 2006 r. w sprawie zastosowania postanowień Konwencji z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska do instytucji i organów Wspólnoty, Dz. U. UE L z 2006 r., 264/13.

⁵⁷ Zob. A. E r e c h e m l a, *Prawo dostępu do informacji o środowisku w Unii Europejskiej*, „Prawo i Środowisko” 2009, nr 1, s. 42.

⁵⁸ Zob. R. W i e r u s z e w s k i, *Rola i znaczenie Karty praw podstawowych Unii Europejskiej dla ochrony praw człowieka*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 2, s. 41-59.

⁵⁹ Zob. C. M i k, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, t. I, Warszawa 2000, s. 440.

⁶⁰ Potwierdza to literatura przedmiotu, gdzie oba pojęcia wykorzystywane są zamiennie, przy czym przytaczając orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej używa się raczej terminu prawa podstawowe. Zob. H. G. S c h e r m e r s, *The European communities bound by fundamental human rights*, „Common Market Law Review” 1990, nr 2.

⁶¹ Zob. C. C a l l i e s s, *The Charter of Fundamental Rights of the European Union*, [w:] *European fundamental rights and freedoms*, red. D. Ehlers, U. Becker, Berlin 2007, s. 528 i n.

III

Na gruncie polskich regulacji dostęp do informacji o środowisku i jego ochronie jest prawem konstytucyjnym. Jego fundamenty stworzyła Konstytucja RP, dzięki czemu stało się ono samoistną wartością, mającą szerokie podstawy normatywne⁶². Prawodawca poświęcił zagadnieniu dostępu do informacji cztery samodzielne przepisy. Pierwszy z nich wyraża konstytucyjnie chronioną i przysługującą każdemu wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji (art. 54 ust. 1 Konstytucji RP), natomiast trzy kolejne wypowiadają odrębne prawa informacyjne – obywatelskie prawo do informacji publicznej (art. 61 ust. 1 Konstytucji RP⁶³), prawo dostępu każdego do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych osobowych (art. 51 ust. 3 Konstytucji RP⁶⁴) i powszechne prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska (art. 74 ust. 3 Konstytucji RP). Struktura ogólnego, powszechnego prawa do informacji jest zatem niejednolita, podobnie jak związek pomiędzy poszczególnymi przepisami konstytucyjnymi, odnoszącymi się do dostępu do informacji, nie jest dostatecznie jasny⁶⁵.

Pomimo pewnych różnic, słuszny wydaje się jednak pogląd, iż wszystkie wspomniane przepisy odnoszą się do różnych aspektów dostępu do informacji, a jednocześnie każdy z nich jest na tyle ważny, że uzasadnia odrębne wyartykułowanie go w ramach postanowień ustawy zasadniczej⁶⁶. Ogólnie rzecz biorąc „wolność pozyskiwania i rozpowszechniania informacji polega na braku ingerencji ze strony państwa w sferę wymiany i przepływu infor-

⁶² Zob. M. J a b ł o ń s k i, K. W y g o d a, *Konstytucyjne uprawnienia jednostki w sferze informacyjnej*, [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, red. L. Garlicki, A. Szmyt, Warszawa 2003, s. 125.

⁶³ Pomimo bezpośredniego charakteru podmiotowego prawa do informacji publicznej, dającego możliwość dochodzenia go bezpośrednio na podstawie postanowień ustawy zasadniczej, szczegółowe regulacje dotyczące udostępniania tych kategorii informacji prawodawca zawarł dodatkowo w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz. U. z 2001 r., Nr 112, poz. 1198 ze zm.

⁶⁴ Wynikające stąd uprawnienia jednostki znalazły odzwierciedlenie w postanowieniach ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych, Dz. U. z 2002 r., Nr 101, poz. 926 ze zm.

⁶⁵ Zob. T. G ó r z y ń s k a, *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej*, Kraków 1999, s. 93.

⁶⁶ Zob. A. L i p i ń s k i, *Prawo powszechnego dostępu do informacji o środowisku*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 9, s. 91.

macji (z wyjątkami przewidzianymi w ustawach), zaś prawo do informacji publicznej i prawo do informacji o środowisku to wzorzec możliwego postępowania”⁶⁷. Dlatego też tak przyjęta konstytucyjna konstrukcja pozyskiwania informacji o środowisku, pozostając częścią szerszej wolności informacji, wyraża się równocześnie w prawie i w wolności⁶⁸. Pamiętając zaś, iż kategorię wolności prawnych także zalicza się do publicznych praw podmiotowych, lecz tych o treści negatywnej, wydaje się, że takie ujęcie prawa do informacji o środowisku przesądza o zakwalifikowaniu go jako publicznego prawa podmiotowego.

Teza ta znajduje potwierdzenie w rozwijających konstytucyjne założenia przepisach prawa rangi ustawowej. Zgodnie z art. 4 u.u.i.ś.⁶⁹ każdy ma prawo do informacji o środowisku i jego ochronie na warunkach określonych ustawą. Stanowisko to jest również powszechnie uznawane w doktrynie⁷⁰. Uszczegóławia ona, iż prawo do informacji o środowisku jest publicznym prawem podmiotowym o treści pozytywnej, polegającym na żądaniu od organu administracji określonego, aktywnego zachowania się, dając jednostce roszczenie wobec państwa, aby zapewniło ono jednostce korzystanie z przysługujących jej uprawnień⁷¹. *In concreto* oznacza ono uprawnienie jednostki do żądania od organu administracji aktywnego zachowania się w postaci udostępnienia każdej informacji dotyczącej środowiska, która znajduje się w jego posiadaniu lub która jest dla niego przeznaczona, wzmocnione poprzez zagwarantowanie żądaniu jednostki prawnej ochrony w postaci właściwego roszczenia o pozytywne zachowanie podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji. W razie wydania decyzji w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji o środowisku, przepisy polskiego prawa przewidują bowiem możliwość wniesienia odwołania, a następnie także skargi do sądu administracyjnego. Z kolei w razie nieudzielenia informacji w terminie przysługuje

⁶⁷ K. T a r n a c k a, *Prawo do informacji w Polsce*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 5, s. 70.

⁶⁸ Zob. A. H a b u d a, *Dostęp i rozpowszechnianie informacji o środowisku*, [w:] *Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza, rozwój, perspektywy*, red. W. Radecki, Warszawa 2010, s. 235.

⁶⁹ Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, Dz. U. z 2008 r., Nr 199, poz. 1223 ze zm. (dalej jako u.u.i.ś.).

⁷⁰ Tak chociażby W. R a d e c k i, *Konstytucyjne podstawy ochrony środowiska w Polsce*, „Problemy Ekologiczne” 1997, nr 5, s. 149; M a z u r k i e w i c z, *Regulacja konstytucyjna...*, s. 12; C i e c h a n o w i c z, M e r i n g, *Ochrona środowiska...*, s. 476.

⁷¹ Zob. W. J a k i m o w i c z, *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002, s. 256.

jednostce prawo wniesienia zażalenia na bezczynność organu (art. 37 k.p.a.). Ponadto w przypadku udzielenia uprawnionemu podmiotowi informacji niepełnej czy przetworzonej niezgodnie z przedłożonym wnioskiem, może on skierować do organu wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, a następnie skargę do sądu administracyjnego. Jeżeli natomiast informacja o środowisku, będąca równocześnie informacją publiczną, nie została udostępniona w ramach Biuletynu Informacji Publicznej i nie została udostępniona, pomimo wniesienia zażalenia na bezczynność organu, jednostka ma prawo złożyć zawiadomienie do prokuratury o możliwości popełnienia przestępstwa⁷².

Traktując jednak prawo do informacji o środowisku jako prawo wolnościowe, należy postrzegać je w kategoriach prawa obronnego przed wszechmocą państwa. Treścią wolności dostępu do informacji dotyczących środowiska będzie wtedy negatywny obowiązek władz publicznych powstrzymania się od działań utrudniających bądź uniemożliwiających korzystanie z tej wolności, a zatem zagwarantowaniem swobody wymiany i przepływu wszelkich dotyczących go informacji, wolnej od ingerencji państwa w tę sferę, jak i pozytywny obowiązek podejmowania działań na rzecz umożliwienia jak najszerszej realizacji tego prawa, w szczególności poprzez zapewnienie aktywnego udostępniania informacji przez władze publiczne⁷³.

Prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska jest zatem prawem konstytucyjnym. Ze względu na umiejscowienie dotyczących go przepisów w strukturze redakcyjnej ustawy zasadniczej, zalicza się je do grona wolności i praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych. Pamiętać jednak należy, że prawo to nie jest prawem bezwzględnym. W określonych prawem sytuacjach dostęp do informacji może być bowiem obligatoryjnie bądź fakultatywnie wyłączony⁷⁴.

Zauważyć również należy, że pomimo wyraźnego rodowodu publicznego, problematyka prawa do informacji o środowisku może mieć pewne znaczenie także w sferze prawa prywatnego. Wiąże się to z charakterem prawnym informacji o środowisku jako specyficznego rodzaju dobrem o charakterze niematerialnym, zawartym zwykle na materialnym nośniku informacji i prze-

⁷² W myśl art. 23 u.d.i.p kto wbrew ciążącemu na nim obowiązkowi nie udostępni informacji publicznej, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku.

⁷³ Zob. L. G a r l i c k i, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008, s. 105-106.

⁷⁴ Podstawy wyłączenia informacji spod udostępnienia wskazują przepisy art. 16 i 17 u.u.i.ś.

jawiającym pewną wartość majątkową⁷⁵. Stanowi ona tym samym niezwykle istotny zasób zaliczany w skład majątku jej właściciela, w nomenklaturze zarządzania zasobami informacyjnymi określane mianem aktywów niematerialnych⁷⁶. Ergo jako prawo przejawiające wartość majątkową może stanowić przedmiot obrotu. Szczególne znaczenie ma to zwłaszcza na gruncie prawa geologicznego i górniczego, gdzie ustawodawca przewidział wprost, iż prawo do informacji geologicznej oraz do rozporządzania nią przysługuje Skarbowi Państwa, zaś temu, kto ponosząc koszt prac prowadzonych w wyniku decyzji wydanych na podstawie ustawy uzyskał informację geologiczną, przysługuje prawo do nieodpłatnego korzystania z niej (art. 99 ust. 1, 2 i 5 ustawy prawo geologiczne i górnictwo⁷⁷).

Co więcej, jak podkreśla się w literaturze, w praktyce zaistnieć może również sytuacja, kiedy organ administracji publicznej, naruszając obowiązek udostępnienia informacji poprzez udzielenie niewłaściwej informacji lub jej nieudzielenie, przyczyni się do powstania szkody w dobrach osobistych, a nawet w prawach majątkowych. Fakt ten nie może usprawiedliwiać odmowy udzielenia ochrony prawnej naruszonych dóbr osobistych, a przez to oczywistego interesu prawnego jednostki⁷⁸. Stąd uznać należy, że prawo do informacji może być traktowane jako podlegające cywilnoprawnej ochronie, o ile jego naruszenie powoduje uszczerbek w dobrach osobistych jednostki⁷⁹.

Dopełnienie charakterystyki prawa do informacji o stanie i ochronie środowiska wymaga odniesienia się do prezentowanego w doktrynie stanowiska, traktującego je jedynie jako subkategorię prawa do informacji publicznej⁸⁰. Odmawianie prawa do informacji o środowisku przymiotu odrębnego konstytucyjnego prawa podmiotowego, z uwagi na niemożność uznania ustawy zasadniczej za samodzielną podstawę dochodzenia go na drodze sądowej, wydaje się nie do końca słuszne. Mając na względzie postanowienia konstytucji,

⁷⁵ Zob. A. L i p i ń s k i, R. M i k o s z, *Prawo do informacji geologicznej*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2000, nr 11, s. 2 i nast.

⁷⁶ Zob. R. K o c h, *Słownik zarządzania i finansów. Narzędzia, terminy, techniki od A do Z*, Kraków 1997, s. 343.

⁷⁷ Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnictwo, Dz. U. z 2011 r., Nr 163, poz. 981 ze zm.

⁷⁸ Zob. B. R a k o c z y, *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2006, s. 223.

⁷⁹ Zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 lipca 1975 r., sygn. I CR 356/75, OSPiKA 1976, nr 12, poz. 232.

⁸⁰ Zob. T a r n a c k a, *Prawo do informacji...*, s. 136.

dopuszczające bezpośrednie stosowanie jej przepisów, prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska określić można bowiem jako prawo podmiotowe bezpośrednio stosowane w wersji słabszej. Taka konstrukcja prawa podmiotowego funkcjonuje zaś w momencie, kiedy materia dotycząca sfery wolności lub praw jednostki regulowana jest po części przepisami Konstytucji RP, w pozostałym zaś zakresie ustawami zwykłymi⁸¹. Ponadto postrzeganie tego prawa jedynie jako wyodrębnionego ze względu na specyficzny przedmiot i polityczną potrzebę elementu prawa do informacji publicznej zdaje się nie przystawać do jego faktycznej roli wyznaczonej w polskim systemie prawa. Gwarancja możliwości jego faktycznej realizacji stanowi przecież formę wypełnienia międzynarodowych zobowiązań Polski, co potwierdza prawodawca konstytucyjny, wyodrębniając to prawo z zakresu pozostałych uprawnień w sferze informacyjnej i wyrażając je w oddzielnym przepisie. Co więcej, prawo do informacji o środowisku doczekało się również własnej regulacji ustawowej wraz z przewidzianymi dla niego specyficznymi procedurami udostępniania informacji. Dlatego też wiązanie faktu wyodrębnienia prawa do informacji o środowisku jedynie z pobudkami ideologicznymi niepotrzebnie słyca jego rangę i wydaje się niezgodne z rzeczywistą wolą prawodawcy, tym bardziej, iż brak jest realnych podstaw czy przekonujących argumentów dla usprawiedliwiania deprecjonowania działań racjonalnego prawodawcy.

BIBLIOGRAFIA

- A m a n Jr. A. C., *The democratic deficit: taming globalization through law reform*, New York 2004, s. 14.
- A n t o s z e w s k i A., *Spółczeństwo obywatelskie a proces konsolidacji demokracji*, [w:] *Studia z teorii polityki*, red. A. Czajkowski, L. Sobkowiak, t. III, Wrocław 2000.

⁸¹ Zob. K. D z i a ł o c h a, *Zasada bezpośredniego stosowania konstytucji w dziedzinie wolności i praw obywateli*, [w:] *Obywatel – jego wolności i prawa. Zbiór studiów przygotowanych z okazji 10-lecia urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich*, oprac. B. Oliwa-Radzikowska, Warszawa 1998, s. 31; M. S a f j a n, *Odpowiedzialność państwa na podstawie artykułu 77 Konstytucji*, [w:] *Odpowiedzialność władzy publicznej za wyrządzoną szkodę w świetle artykułu 77 ustęp 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2000, s. 10.

- A t a p a t t u S.A., *Emerging principles of international environmental law*, New York 2006.
- B a r M., J e n d r o ś k a J., *Umowy międzynarodowe EKG ONZ z dziedziny ochrony środowiska oraz zasady ich przestrzegania i egzekwowania*, Wrocław 2004.
- B e r i n g e r K., *An international comparison of public participation in forest policy and management*, red. J. Meijer, A. der Berg, *Handbook of environmental policy*, New York 2010.
- B o ć J., *Dostęp do informacji i akt w sferze ochrony środowiska*, Wrocław 1990.
- B o ć J., N o w a c k i K., S a m b o r s k a - B o ć E., *Ochrona środowiska*, Wrocław 2008.
- B o ć J., [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010.
- B o y l e A.E., A n d e r s o n M.R., *Human rights approaches to environmental protection*, Oxford 1998.
- C a l l i e s s C., *The Charter of Fundamental Rights of the European Union*, [w:] *European fundamental rights and freedoms*, red. D. Ehlers, U. Becker, Berlin 2007.
- C h u r c h i l l R.R., *Environmental rights in existing human rights treaties*, [w:] *Human rights approaches to environmental protection*, red. A. E. Boyle, M. R. Anderson, Oxford 1998.
- C i e c h a n o w i c z J., M e r i n g L., *Ochrona środowiska w Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. a członkostwo Polski w Unii Europejskiej. IV Ogólnopolska konferencja prawnicza*, Toruń 19-20 listopada 1998 r., red. C. Mik, Toruń 1999.
- d e A b r e u F e r r e i r a S., *Fundamental environmental rights in EU law: an analysis of the right of access to environmental information*, [w:] *Managing environmental justice*, red. D. J. Pavlich, Amsterdam–New York 2010.
- D é j e a n t - P o n s M., P a l l e m a e r t s M., F i o r a v a n t i S., *Human rights and the environment: compendium of instruments and other international texts on individual and collective rights relating to the environment in the international and european framework*, Strasbourg 2002.
- D e r n b a c h J.C., *Sustainable development as a framework for national governance*, „Case Western Reserve Law Review” 1998, nr 1.
- Dobra administracja – teoria i praktyka*, red. J. Łukasiewicz, S. Wrzosek, Radom 2007.
- D z i a ł o c h a K., *Zasada bezpośredniego stosowania konstytucji w dziedzinie wolności i praw obywateli*, [w:] *Obywatel – jego wolności i prawa. Zbiór studiów przygotowanych z okazji 10-lecia urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich*, oprac. B. Oliwa-Radzikowska, Warszawa 1998.
- E r e c h e m ł a A., *Prawo dostępu do informacji o środowisku w Unii Europejskiej*, „Prawo i Środowisko” 2009, nr 1.
- G a r l i c k i L., *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008.
- G a s k i l l S., T o w n s e n d L., *The right to know*, [w:] *Your rights: the liberty guide to human rights*, red. M. Addis, P. Morrow, London 2005.

- G i n t h e r K., D e n t e r s E., W a a r t P.J.I.M. de, Sustainable development and good governance, Boston 1995.
- G o r m l e y P.W., Human rights and environment: the need for international cooperation, Amsterdam 1976.
- G ó r z y Ń s k a T., Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej, Kraków 1999.
- H a b u d a A., Dostęp i rozpowszechnianie informacji o środowisku, [w:] Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza, rozwój, perspektywy, red. W. Radecki, Warszawa 2010.
- I z d e b s k i H., K u l e s z a M., Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne, Warszawa 2004.
- J a b ł o Ń s k i M., W y g o d a K., Konstytucyjne uprawnienia jednostki w sferze informacyjnej, [w:] Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje, red. L. Garlicki, A. Szmyt, Warszawa 2003.
- J a c k i e w i c z A.I., Prawo do dobrej administracji jako standard europejski, Toruń 2008.
- J a k i m o w i c z W., Publiczne prawa podmiotowe, Kraków 2002.
- J e n d r o ś k a J., Konwencja z Aarhus – geneza, status i kierunki rozwoju, Wrocław 2002.
- K a ź m i e r c z a k T., Partycypacja publiczna: pojęcie, ramy teoretyczne, [w:] Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej, red. A. Olech, Warszawa 2011.
- K i n a E., Rozwój zrównoważony w społeczeństwie informacyjnym – szanse i zagrożenia, [w:] Rozwój zrównoważony – zarządzanie innowacjami ekologicznymi, red. R. Grądzki, M. Matejun, Łódź 2009.
- K o c h R., Słownik zarządzania i finansów. Narzędzia, terminy, techniki od A do Z, Kraków 1997.
- K o n i u s z e w s k a E., Środki ograniczające nadużycia władzy w jednostkach samorządu terytorialnego w ustrojowym prawie administracyjnym, Warszawa 2009.
- L a n g t o n S., What is citizen participation?, [w:] Citizen participation in America: Essays on the State of the Art, red. S. Langton, Lexington 1978.
- L i p i Ń s k i A., Prawo powszechnego dostępu do informacji o środowisku, „Państwo i Prawo” 2001, nr 9.
- L i p i Ń s k i A., M i k o s z R., Prawo do informacji geologicznej, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2000, nr 11.
- Ł u s t a c z L., Rola państwa i prawa w ochronie środowiska, [w:] Prawo a ochrona środowiska, red. L. Łustacz, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1975.
- M a z u r k i e w i c z M., Regulacja konstytucyjna ochrony środowiska w Polsce, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka” 1997, nr 2.
- M i k C., Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki, t. I, Warszawa 2000.
- M i k C., Koncepcja normatywna prawa europejskiego praw człowieka, Toruń 1994.

- M u n s h i S., A b r a h a m B.P., Good governance, democratic societies and globalisation, New Delhi–Thousand Oaks–London 2004.
- N o w a c k i K., Legislation and instruments of the protection of environment in Poland and central Europe countries (general overview), „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2000, Prawo CCLXXII.
- Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, Warszawa–Dębe 23-25 września 2002 r., red. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, Warszawa 2003.
- Public participation in making local environmental decisions: the Aarhus convention Newcastle workshop good practice handbook, London 2000.
- R a d e c k i W., Konstytucyjne podstawy ochrony środowiska w Polsce, „Problemy Ekologiczne” 1997, nr 5.
- R a k o c z y B., Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Toruń 2006.
- R e e d M., Stakeholder participation for environmental management: a literature review, „Biological Conservation” 2008, nr 141.
- R e s i c h Z., Międzynarodowa ochrona praw człowieka, Warszawa 1981.
- S a f j a n M., Odpowiedzialność państwa na podstawie artykułu 77 Konstytucji, [w:] Odpowiedzialność władzy publicznej za wyrządzoną szkodę w świetle artykułu 77 ustęp 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2000.
- S c h e r m e r s H.G., The European communities bound by fundamental human rights, „Common Market Law Review” 1990, nr 2.
- S i b i g a G., Podstawy prawne komunikacji elektronicznej w relacjach obywatel – organ administracji publicznej (od informacji do transakcji), [w:] Informacja prawna a prawa obywatela, red. K. Grajewski, J. Warylewski, Sopot 2006.
- S k a n a v i s C., K o u m o u r i s G.A., P e t r e n i t i V., Public participation mechanisms in environmental disasters, „Environmental Management” 2005, nr 35.
- S o w i ń s k i R., Interes publiczny – dobro wspólne. Wartości uniwersalne jako kategorie kształtujące pojęcie administracji, [w:] Prawo do dobrej administracji, red. Z. Niewiadomski, W. Cieślak, Warszawa 2003.
- S t o c z k i e w i c z M., S i w i ń s k i T., Prawo do informacji w ustawie prawo ochrony środowiska z dnia 27 kwietnia 2001 r. na tle dyrektywy 90/313/EWG o swobodnym dostępie do informacji o środowisku oraz konwencji z Aarhus, <http://www.zb.eco.pl/inne/prawo/wpiaŻuj.htm#2> [20.12.2012].
- T a r n a c k a K., Prawo do informacji w Polsce, „Państwo i Prawo” 2003, nr 5.
- T a r n a c k a K., Prawo do informacji w polskim prawie konstytucyjnym, Warszawa 2009.
- T h u r m a n D., The right of access to information from the government, Dobbs Ferry–New York 1973.
- V o i g t C., Sustainable development as a principle of international law: resolving conflicts between climate measures and WTO law, Leiden–Boston 2009.
- W poszukiwaniu dobrej administracji, H. Izdebski, H. Machińska (red.), Warszawa 2009.

- W i e r u s z e w s k i R., Rola i znaczenie Karty praw podstawowych Unii Europejskiej dla ochrony praw człowieka, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 2.
- W i t k o w s k a M., W i e r z b i c k i A., Społeczeństwo obywatelskie, Warszawa 2005.
- Z o l l A., Dostęp do informacji prawnej jako prawo obywatelskie, [w:] K. Grajewski, J. Warylewski (red.), Informacja prawna a prawa obywatela, Sopot 2006.

COMMENTS ON THE NATURE OF INSTITUTION
OF ACCESS TO ENVIRONMENTAL INFORMATION

S u m m a r y

In the paper considerations are presented on the meaning of access to environmental information as one of the key institutions that guarantees public participation in environmental matters. It should also be combined with the principle of openness of public authority and the sustainable development. The analysis of the legal nature of the institution of access to information on the environment and the process of its protection can be considered as one of the fundamental human rights guaranteed by international and the European Union law system. Whereas in light of national legal system right to information on the environment must be regarded as constitutionally guaranteed individual right. Despite its apparent public origin, you can also find the civil aspects of this legal institution.

Słowa kluczowe: prawo do informacji, wolność informacji, zasada jawności, społeczeństwo obywatelskie, partycypacja publiczna, zrównoważony rozwój, prawa człowieka, prawa konstytucyjne, publiczne prawa podmiotowe, prywatne prawa podmiotowe.

Key words: right to information, freedom of information, principle of openness, civil society, public participation, sustainable development, human rights, constitutional rights, subjective rights of public and private law.