

Magdalena Micińska

Analiza efektywności dostępu do informacji o środowisku w oparciu o wyniki badań ankietowych przeprowadzonych w województwie kujawsko-pomorskim w latach 2001-2005 z udziałem studentów KPSW w Bydgoszczy

Studia z zakresu nauk prawnoustrojowych. Miscellanea 1, 61-70

2008

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Magdalena Micińska

Analiza efektywności dostępu do informacji o środowisku w oparciu o wyniki badań ankietowych przeprowadzonych w województwie kujawsko-pomorskim w latach 2001–2005 z udziałem studentów KPSW w Bydgoszczy

1. Uwagi ogólne

Pierwsze badania, dotyczące empirii udostępniania informacji o środowisku, przedstawione zostały w studium porównawczo-prawnym *Dostęp do informacji i akt w sferze ochrony środowiska*¹. Praca ta jest rezultatem badań przeprowadzonych przez jej autorów wspólnie z Centrum Badawczym Europejskiej Polityki Prawnej Uniwersytetu w Bremie. Międzynarodowy zespół badawczy z kilku krajów europejskich w tym Polski przygotował kilkanaście raportów krajowych o sytuacji obywateli w dziedzinie dostępu do akt i danych o środowisku. Partycypował w tym Federalny Urząd Ochrony Środowiska (Bundesumweltamt). Wydania studium w języku polskim podjęło się Towarzystwo Naukowe Prawa Ochrony Środowiska pod przewodnictwem Jerzego Sommera.

W 1986 r. w krajach takich jak Szwecja, Francja, Holandia, Stany Zjednoczone i Kanada wprowadzono prawo powszechnego dostępu do akt i informacji. Za pomocą badań ankietowych oraz wywiadów przeprowadzonych z przedstawicielami administracji, przemysłu i organizacji społecznych (stowarzyszeń) zestawionych następnie w raportach krajowych autorzy studium przedstawili zagadnienia praktyki udostępniania informacji w tych krajach. Pojęto się próby odpowiedzi na pytania: jak często wpływają wnioski o wgląd do akt w dziedzinie ochrony środowiska oraz kto występuje z żądaniem i dla jakich celów. Wyniki badań wykazały znaczne zróżnicowanie narodowe np. w Szwecji, do instytucji która udziela na terenie całego kraju zezwoleń na emisję wpływało co roku około 1000 wniosków. Natomiast we Francji do departamentu, który udziela zezwoleń ok. 1500 zakładom wpływały rocznie ok. 3–4 wnioski o wgląd do akt,

¹ Por. *Dostęp do informacji i akt w sferze ochrony środowiska*, pod red. J. Bocia, J. Jendroński, K. Nowackiego, Wrocław 1990.

podobnie w Holandii, gdzie do Urzędu Kontroli Środków Chemicznych wnioski wpływały jedynie „sporadycznie”².

Charakterystyka podmiotów składających wnioski o dostęp do akt była również mocno zróżnicowana w zależności od kraju. We Francji było to 2/3 osób fizycznych i 1/3 osób prawnych. Grupę tych ostatnich stanowiły w przeważającej mierze organizacje ochrony środowiska i ochrony konsumenta oraz związki zawodowe występujące w sprawach socjalnych i ochrony pracy. Przedsiębiorstwa i dziennikarze zgłaszali się bardzo rzadko. Natomiast w Stanach Zjednoczonych największa liczba wniosków składana była właśnie przez przedsiębiorstwa a następnie przez rzeczników konsumentów, dalej prasę a najmniejsza przez (4%) osoby prywatne³.

Badanie wykazało, że w większości przypadków popyt na informacje o środowisku ma charakter komercyjny, jest nim poszukiwanie nowych klientów albo badanie rynku konkurencji, natomiast osoby prywatne, które domagają się informacji czynią to przede wszystkim dla ochrony swoich indywidualnych praw w kontekście przedsądowej i sądowej ochrony prawnej.

Omawiane studium uwzględnia też badania z Polski, konkretnie z terenu dawnego województwa wrocławskiego. Badania te wykonane zostały w 1987 roku – w okresie, kiedy w Polsce nie istniał akt prawny regulujący problematykę dostępu do informacji o ochronie środowiska czy informacji publicznej. Prawo przewidywało jednak dostęp dla organizacji, wynikający z obowiązku przeprowadzenia konsultacji w różnych sprawach z zakresu ochrony środowiska. Wyniki studium wykazują jednak, że przysługujące organizacjom uprawnienia, w praktyce wykorzystane były tylko w nielicznych przypadkach. W Urzędzie Wojewódzkim we Wrocławiu wśród podmiotów starających się o uzyskanie danych o środowisku przeważali inwestorzy, biura projektowe i dziennikarze⁴.

W szczegółowym badaniu dotyczącym dostępu do danych udział wzięły dwie organizacje: Polski Klub Ekologiczny i Liga Ochrony Przyrody. W wyniku badań stwierdzono, że „organizacje uzyskały dostęp do danych w obrębie toczących się postępowań administracyjnych w siedmiu przypadkach, natomiast poza postępowaniem w kilkudziesięciu przypadkach. Łatwość dostępu do informacji nie była jednak powszechna. Zdarzały się przypadki braku odpowiedzi ze strony organów administracyjnych a także przypadki nieudostępniania danych(...)”⁵. Samo zorganizowanie dostępu do akt w organach administracyjnych oceniane było jako dobre. Na te opinie składało się: „zapewnienie ze strony urzędników pomocy w wyszukiwaniu, brak ograniczeń czasowych, możliwość kopiowania, korzystanie w zasadzie bez opłat”⁶.

² Tamże, s. 67.

³ Tamże, s.. 68.

⁴ Tamże, s.. 49.

⁵ Tamże, s.. 52.

⁶ Tamże, s.. 53.

Badanie wykazało charakterystyczne bariery utrudniające dostęp do akt, mianowicie:

- „potencjalni interesanci nie dowiadują się wcale o istnieniu jakiegoś dokumentu, (...) aktywnego obowiązku informowania nie stosuje się do określonych kategorii akt,
- nie zachowuje się określonych prawem terminów sporządzania opracowania informacji(...),
- nie wyznacza się czytelnicy do dyspozycji osób szukających dostępu do informacji; każe się wypełniać,
- skomplikowane formularze, żąda zbyt wysokich opłat,
- nadesłane zapytania odsyła się do innych urzędów, ponieważ rzekomo chodzi o „dokumenty innego urzędu”,
- wyjątki określane jako ochrona sfery decyzyjnej oraz jako tajemnice służbowe i handlowe w praktyce stosowane są zbyt rozciągliwie⁷”.

Długo oczekiwana ustawa, wprowadzająca powszechny dostęp do informacji o środowisku, została uchwalona dnia 9 listopada 2000 roku⁸ i weszła w życie 1 stycznia 2001 roku. Wkrótce zastąpiono ją odpowiednimi przepisami ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku – Prawo ochrony środowiska, która weszła w życie w październiku 2001 roku⁹. Regulacje te są wyrazem zobowiązań przyjętych przez Polskę w procesie integracji europejskiej, w szczególności implementacji Dyrektywy 90/313/EWG z czerwca 1990 roku w sprawie swobodnego dostępu do informacji o środowisku oraz realizacji Konwencji z Aarhus.

Czas, który upłynął od wejścia w życie wyżej wymienionych regulacji, pozwala na wyciągnięcie pewnych wniosków, dotyczących praktyki funkcjonowania powszechnego dostępu do informacji w warunkach polskich. W pierwszych latach obowiązywania nowej regulacji ustawowej organizacje pozarządowe przeprowadziły interesujące badania. Dolnośląska Fundacja Ekorozwoju z Wrocławia wykonała w 2000 roku „monitoring wdrażania Dyrektywy UE 313/90 o swobodnym dostępie do informacji o środowisku”. Przeprowadzone badanie polegało na sprawdzeniu kompetencji poszczególnych organów samorządowych w zakresie dostępności do publicznych rejestrów. Badaniu podlegał rejestr kar i opłat oraz rejestr zanieczyszczeń wprowadzanych do powietrza. W wyniku działań stwierdzono między innymi „że dostęp do publicznych rejestrów jest dla społeczeństwa utrudniony. Z reguły decyzja należy do dyrektora danego urzędu (wydziału), co jest motywowane dostępem do tajemnic handlowych danych firm (...), jednakże po opartej na przepisach interwencji informacje są udzielane”¹⁰.

⁷ Tamże, s. 72.

⁸ Ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2000r., Nr 109, poz. 1157).

⁹ Przepisy intertemporalne zawiera ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 2001 r., Nr 100, poz. 1085).

¹⁰ *Udział społeczeństwa we wdrażaniu prawa ekologicznego Unii Europejskiej. Poradnik dla organizacji pozarządowych*, pod. red. A. Kassenberga, Polska Zielona Sieć, Warszawa 2000, s. 94.

W okresie od stycznia do października 2001 roku, Polski Klub Ekologiczny (okręg dolnośląski) przeprowadził monitoring procedur administracyjnych w sprawie ocen oddziaływania na środowisko przedsięwzięć, programów i planów w województwie opolskim. Jego celem było „zwrócenie uwagi jednostek administracji publicznej na nieprawidłowości w realizacji prawa o dostępie do informacji i jego ochronie oraz o ocenach oddziaływania na środowisko”¹¹. W wyniku działania stwierdzono: „że zdecydowana większość jednostek administracji publicznej (...) zachowuje wymogi proceduralne wynikające z nowego prawa. Najpoważniejszym obszarem kontrowersji jest planowanie zagospodarowania przestrzennego na szczeblu lokalnym oraz brak w niektórych gminach dokumentów o stanie środowiska podlegających upublicznieniu”¹².

W lipcu 2006 weszła w życie nowelizacja ustawy – Prawo ochrony środowiska¹³ mająca na celu przystosowanie POŚ do wymogów nowej dyrektywy UE wyznaczającej wyższe standardy w zakresie dostępu do informacji. Realizując zobowiązanie, wynikające z przyjęcia Konwencji z Aarhus, Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej uchwałyły w dniu 28 czerwca 2003 roku dyrektywę 2003/4/WE o dostępie publicznym do informacji o środowisku i zastąpieniu dyrektywy Rady 90/313/EWG. Nowa dyrektywa obowiązuje w krajach członkowskich od 14 lutego 2005 roku¹⁴.

Dyrektywa 2003/4/WE utrzymuje wszystkie dotychczasowe podstawowe zasady i środki w zakresie dostępu do informacji. Dotyczy to zasady jawności, enumeratywnie określonych wyjątków od tej zasady oraz zasady powszechności dostępu. Ważniejsze zmiany odnoszą się do rozszerzenia zakresu przedmiotowego dostępu do informacji poprzez rozbudowanie definicji pojęcia środowisko oraz poszerzenia kręgu podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji o organy ustawodawcze i sądownicze. Dyrektywa 2003/4/WE nakłada na organy administracji nowe obowiązki w zakresie czynnego i biernego dostępu do informacji¹⁵. W zakresie udostępniania biernego (na wniosek) organy administracji zostały zobowiązane do pomocy w sformułowaniu wniosku oraz do dostosowania się do terminów petenta. Nowa dyrektywa, w ślad za Konwencją z Aarhus, przewiduje tworzenie tak zwanych punktów kontaktowych, czyli odrębnych komórek we właściwych urzędach wyspecjalizowanych w udostępnianiu informacji.

¹¹ *Raport z monitoringu nowych procedur administracyjnych w/s ocen oddziaływania na środowisko przedsięwzięć, programów i planów w województwie opolskim*, pod. red. M. Pukacza „Biuletyn Polskiego Klubu Ekologicznego” [online], 2001, nr 10. [dostęp 6 lipca 2006], http://www.eko.pb.bialystok.pl/biuletyn/nr_10_0_2001/15.htm.

¹² Tamże.

¹³ Ustawa z dnia 24 lutego 2006 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2006 r., Nr 50, poz. 360).

¹⁴ Por. M. Bar, *O dostępie do informacji publicznej raz jeszcze artykuł polemiczny*, „Radca Prawny” 2005, nr 1, s. 78.

¹⁵ Szerzej w: Z. Bukowski, *Nowe przepisy Unii Europejskiej o dostępie do informacji o środowisku*, „Ochrona Środowiska. Przegląd” 2003, nr 4.

Przed rozpoczęciem procesu wdrażania praw i obowiązków wynikających z implementacji nowej dyrektywy, powinno się jednakże dokładnie zbadać i przeanalizować poziom wdrożenia dotychczas obowiązującej dyrektywy 90/313/EWG i odpowiedzieć na pytania: jak w aktualnych warunkach przebiega dostęp do informacji o środowisku na szczeblu terytorialnym i jakie problemy praktyczne napotyka polskie społeczeństwo i organy administracji w przedmiotowej dziedzinie? Niżej zaprezentowane, autorskie badanie ankietowe jest próbą udzielenia odpowiedzi na te pytania.

2. Metoda

Badanie zostało przeprowadzone w okresie od 5 maja do 30 czerwca 2005 roku metodą bezpośrednich wywiadów. Jego celem było zapoznanie się z praktyką udostępniania informacji na wniosek obywateli (tzw. udostępnianiem biernym) przez organy administracji terenowej w województwie kujawsko-pomorskim. W szczególności chodziło o zbadanie zgodności z ustawą warunków udostępniania informacji o środowisku bądź jej odmowy, zachowywania terminów oraz kwestii odpłatności za te informacje¹⁶.

W badaniu wzięło udział 132 wolontariuszy, studentów II roku administracji publicznej Kujawsko Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy. Na wstępie trzeba uściślić, że w ramach wykładów i ćwiczeń studenci zapoznali się z obowiązującą regulacją prawną, wykazywali się dobrą znajomością uprawnień przysługujących społeczeństwu oraz obowiązków nałożonych przez ustawodawcę na organy władzy. Umieli dość precyzyjnie sformułować wniosek, przez co, jak wolno sądzić, mieli większe szansę na pozytywne załatwienie sprawy niż statystyczny obywatel.

Ich zadanie polegało na uzyskaniu wglądu do dokumentu wyszczególnionego w publicznie dostępnym wykazie. Mógł być to dowolnie wybrany raport o oddziaływaniu konkretnego przedsięwzięcia na środowisko albo prognoza planu lub programu na lata 2001–2005. Zadaniem studentów było również wykonanie kserokopii tych raportów lub prognoz – w przypadku obszernych dokumentów mieli ograniczyć się do skopiowania stron tytułowych i streszczenia w języku niespecjalistycznym. Wolontariusze skierowali się do właściwych urzędów terenowych w miejscu swojego stałego zamieszkania, w związku z czym, uzyskane raporty i prognozy pochodzą głównie z północno-zachodniej części województwa kujawsko-pomorskiego. Zebrano materiał badawczy z: powiatów grodzkich – Bydgoszczy i Torunia; powiatów ziemskich – Tucholi, Grudziądza, Inowrocławia, Świecia n. Wisłą, Mogilna, Sępólna Krajeńskiego, Golubia-Dobrzynia, Żnina, Nakła n. Notecią, Chełmna; gmin – Nowa Wieś Wielka, Białe Błota, Złotniki Kujawskie, Koronowo, Barcin, Solec Kujawski, Osie, Kęsowo, Kcynia, Pruszcz, Gostycyn, Dąbrowa Chełmińska, Strzelno, Szubin, Bukowiec.

¹⁶ Por. M. Micińska, *Pięć lat dostępu do informacji*, „Prawo i Środowisko” 2005, nr 3.

Następnie studenci wypełniali ankietę zawierającą pytania o:

1. nazwę i siedzibę organu administracji;
2. tytuł raportu lub prognozy;
3. formę wniosku o udostępnienie (pisemna czy ustna);
4. odmowę dostępu do informacji – jeśli była, to podanie jej przyczyny;
5. odpłatność za wyszukiwanie;
6. odpłatność za stronę czarno-białej kserokopii w formacie A4;
7. ewentualne inne opłaty;
8. termin udostępnienia informacji – w dniu złożenia wniosku lub inny (podać jaki);
9. inne uwagi.

3. Omówienie wyników badania

Ogółem złożono 132 wnioski o udostępnienie raportów o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko lub prognoz. Wnioski w przeważającej większości (122) były ustne, bowiem organ nie wymagał formy pisemnej. Pozytywnie rozpatrzono 112 wniosków. W sumie zgromadzono 106 raportów i 6 prognoz¹⁷. Najwięcej – 28 raportów dotyczyło budowy stacji bazowych telefonii komórkowej, 24 – budowy stacji paliw, 8 – przemysłu budowlanego (cementowni, wytwórni mas bitumicznych), 9 – rolnictwa (wielkostadninowych ferm, ubojni), 7 – budowy i rozbudowy dróg, 7 – gospodarki wodnej i wodno-kanalizacyjnej, 7 – gospodarki opadami (spalarni, składowisk odpadów), 3 – przemysłu drzewnego, 2 – przemysłu spożywczego, 2 – energetyki (stacji transformatorowych, rozdzielni), 9 – innych inwestycji – między innymi modernizacji kopalni, budowy gazociągu wysokociśnieniowego i budowy centrum handlowego (warto zwrócić uwagę, iż uzyskano tylko jeden raport dotyczący tego typu inwestycji).

Oprócz raportów uzyskano 6 prognoz o oddziaływaniu na środowisko miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Odmowa dostępu do informacji miała miejsce w 20 przypadkach. W sześciu z nich przyczynę odmowy organ uzasadnił ochroną praw autorskich osób opracowujących dokumenty, w czterech ochroną danych osobowych inwestora, w dwóch toczącym się postępowaniem zaś w jednym przypadku pracownik urzędu gminy stwierdził, że gmina w ogóle nie dysponuje tego typu dokumentami. W pozostałych przypadkach (7) organ nie podał żadnej przyczyny odmowy dostępu do informacji.

W 13 przypadkach odpowiedzi nie udzielono w dniu złożenia wniosku: w dwóch – dokumenty udostępniono nazajutrz, w trzech – po upływie dwóch dni, a w pozostałych – termin realizacji był dłuższy: wynosił 3, 5, 7 dni a nawet miesiąc.

¹⁷ Wszystkie zgromadzone w tym badaniu dokumenty przekazane zostały do Biblioteki Głównej Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy dla celów dydaktyki prawa ochrony środowiska.

W 6 przypadkach za wyszukanie informacji została pobrana opłata w wysokości 5 zł (studenci przedstawili pokwitowania). W jednym przypadku pracownik starostwa uznał, że najpierw należy przeprowadzić wycenę raportu umieszczonego w publicznie dostępnym wykazie (jej cena waha się od 30 do 100 zł), w innym – pracownik urzędu miasta zażądał opłaty za sporządzenie opinii prawnej w sprawie możliwości udostępnienia raportu – studenci odmówili uiszczenia tych opłat.

Wykonywanie kserokopii raportów i prognoz odbywało się w różny sposób, a odpłatność za tę usługę nie była jednakowa. W większości wypadków pracownicy „wypożyczali” wnioskodawcom raport do skopiowania na „własną rękę” za pisemnym potwierdzeniem zwrotu. Dość liczne były przypadki nieodpłatnego kopiowania, natomiast w przypadkach, gdzie były pobierane takie opłaty, cena czarno-białej kopii w formacie A4 wynosiła od 0,15 do 0,70 zł.

W ostatniej rubryce ankiety, zatytułowanej „inne uwagi”, 6 osób, którym udostępniono raporty/prognozy wpisało komentarze na temat trudności w uzyskaniu dostępu do dokumentów lub niezyczliwego nastawienia pracowników urzędu. Za szczególnie uciążliwe uznano „pielgrzymki od pokoju do pokoju”, rekordziści musieli odwiedzić ich aż osiem. Niektórzy musieli udać się do kilku budynków urzędu, położonych w oddalonych od siebie punktach miasta, by ostatecznie uzyskać raporty w punkcie wyjścia. Jedna osoba stwierdziła, że miała niedogodne warunki dostępu do informacji, w ankiecie zanotowała: „musiałam oglądać raporty i robić notatki stojąc przy ladzie w pokoju, gdzie obok inni petenci załatwiali swoje sprawy”.

Kwestią wymagającą odrębnego omówienia jest zawartość merytoryczna uzyskanych raportów. Dla członków społeczeństwa szczególnie znaczenie ma streszczenie w języku niespecjalistycznym, tymczasem pięć spośród 106 raportów i dwie spośród 6 prognoz w ogóle nie posiadały takiego streszczenia. W raportach dotyczących budowy stacji bazowych telefonii komórkowej streszczenia zawierały fachowe sformułowania, niezrozumiałe dla osób nieposiadających specjalistycznej wiedzy, albo były nazbyt lapidarne. Zawraca uwagę fakt, że treść raportów dotyczących stacji bazowych telefonii komórkowej w połowie przypadków była niemal identyczna.

4. Wnioski

Zebrane w toku badania dokumenty i odpowiadające im ankiety pozwalają na przeanalizowanie rozbieżności istniejących pomiędzy ustawowym modelem udostępniania informacji na wniosek a rutynowymi praktykami stosowanymi w urzędach województwa kujawsko-pomorskiego.

Prima facie zwraca uwagę fakt, że w przeważającej większości przypadków nie wymagano od petentów złożenia pisemnego wniosku o udostępnienie informacji. Dzieje się to wbrew ustawie, gdyż zgodnie z art. 19 ust. 4 POŚ udostępnianie informacji na pisemny wniosek winno być zasadą a nie wyjątkiem.

Bez pisemnego wniosku udostępnić można jedynie informację niewymagającą wyszukiwania, która może być przekazana w formie ustnej (art. 19 ust. 5 POŚ). Przepis ten nie ma zastosowania do sytuacji, w której udostępniane są raporty i prognozy, gdyż treść tych obszernych i specjalistycznych dokumentów nie może być przekazana w formie ustnej. Należy podkreślić, że udostępnianie informacji bez pisemnego wniosku, choć niewątpliwie mniej biurokratyczne, praktycznie uniemożliwia wnioskodawcy postępowanie odwoławczo-kontrolne.

Chociaż studenci mieli prawo żądać dowolnego raportu lub prognozy pochodzących z lat 2001–2005, odmowa udostępnienia jakiegokolwiek z tych dokumentów nastąpiła aż w 20 przypadkach. Odmownie rozpatrzono zatem ponad 16 % wniosków, co wydaje się nazbyt dużym odsetkiem, by można było uznać takie przypadki za „wyjątek” w rozumieniu Konwencji z Aarhus. Stosownie do przepisów ustawy, sytuacje, w których organ nie udostępnia lub może odmówić udostępnienia informacji, wymienione są enumeratywnie w art. 20 POŚ. Warto zauważyć, że w czterech przypadkach pracownicy uzasadnili odmowę udostępnienia informacji ochroną danych osobowych inwestora chociaż art. 20 POŚ w ogóle takiego przypadku nie przewiduje (stan prawny na rok 2005). Niektórzy pracownicy urzędów udostępniając raport zasłaniali dane inwestora i osób sporządzających raport tak, aby były one nieczytelne (np. zamalowując je korektorem).

W sześciu przypadkach uzasadniając odmowę dostępu do informacji powołano się na prawa autorskie. Trzeba w tym miejscu zaznaczyć, że ochrona praw autorskich stoi w jawnej sprzeczności z samą koncepcją sporządzania raportów i prognoz. Dokumenty te są bowiem rezultatem przeprowadzonej oceny oddziaływania na środowisko, której celem jest także dostarczenie społeczeństwu informacji o planowanym przedsięwzięciu lub przyjmowanym planie/programie. Należy także podkreślić, że stosownie do art. 20 ust. 1 pkt. 2 POŚ nie udostępnia się informacji będących przedmiotem praw autorskich tylko wtedy, kiedy mogłoby to naruszyć te prawa, zaś udostępnienie raportów czy prognoz dla celów naukowych, oświatowych czy szkolnictwa wyższego w żadnym zakresie praw tych nie narusza. Podobna argumentacja ma również zastosowanie w przypadku odmowy udostępnienia informacji ze względu na toczące się postępowanie – odmowa może nastąpić tylko wtedy, gdy ujawnienie mogłoby zakłócić przebieg postępowania (art. 20 ust. 1 pkt. 1 POŚ). Z tych powodów odmowa udostępnienia informacji o środowisku powinna mieć miejsce w wyjątkowych sytuacjach, a w szczególności nie powinna dotyczyć przypadków, kiedy dokumenty te wykorzystywane są do celów naukowych, oświatowych czy szkolnictwa wyższego. Zwraca uwagę także fakt, że w żadnym przypadku odmowy udostępnienia informacji nie wydano decyzji chociaż art. 20 ust. 4 do tego zobligowuje.

W 12 przypadkach uchybiono również terminowi udostępnienia informacji. Art. 21 ust. 3 POŚ stanowi iż „dokumenty, o których dane zamieszczane są w publicznie dostępnych wykazach, udostępnia się w dniu złożenia wniosku o udostępnienie informacji”. W przypadkach tych do udostępniania dokumen-

tów zawartych w publicznie dostępnych wykazach¹⁸ (czyli tych, o których stanowi art. 19 ust. 2 pkt. 1–28 w związku z art. 19 ust. 6 POŚ) zastosowano terminy z art. 21 ust. 1 i 2, czyli standardowe terminy załatwiania sprawy administracyjnej, jakie przewiduje również k.p.a.¹⁹, zamiast „szybkiego” udostępnienia w dniu złożenia wniosku (art. 21 ust. 3 POŚ).

Rażącym naruszeniem przepisów ustawy jest też pobieranie opłat w sytuacji, kiedy prawo *expressis verbis* przewiduje bezpłatny dostęp do informacji. Kwestie odpłatności za udostępnianie informacji o środowisku reguluje art. 24 POŚ oraz rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 25 lutego 2003 roku w sprawie stawek opłat za udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie oraz sposobu uiszczania opłat²⁰. Jednakże dla udostępniania raportów i prognoz zasadnicze znaczenie ma art. 24 ust. 1, który stanowi, że „wyszukiwanie i przeglądanie w siedzibie organu administracji dokumentów wyszczególnionych w publicznie dostępnym wykazie jest bezpłatne”. Również i w tym przypadku błędnie zastosowano przepisy ust. 2 zamiast ust. 1 art. 24.

Przytoczone powyżej rozporządzenie w § 3 ust. 1 stanowi, że „opłata za sporządzanie kopii dokumentów lub danych w formacie 210 mm x 297 mm (A4) wynosi 0,30 zł za stronę kopii czarno-białej, zaś w ust. 3 tegoż paragrafu stanowi, że „za sporządzanie kopii dokumentów lub danych dla celów nauki, szkolnictwa i oświaty pozaszkolnej pobiera się opłaty, o których mowa w ust. 1, mnożąc je przez współczynnik różnicujący 0,5”. W prezentowanym badaniu opłata pobierana za stronę kopii winna wynosić zatem 0,15 zł, gdyż raporty i prognozy kopiowane były dla celów szkolnictwa wyższego. Jak już wspomniano, także i w tym zakresie brakuje jednolitej praktyki: „wypożyczanie” raportów, duże rozbieżności kwotowe.

Wyniki badań wskazują również na potrzebę stworzenia dogodniejszych warunków lokalowych do udostępniania informacji oraz ogólnie bardziej przyjaznego podejścia do tego typu spraw.

Zebrany materiał badawczy ujawnia szereg niezgodności między modelem ustawowym a stanem faktycznym i praktyką udostępniania informacji o środowisku w badanych instytucjach. Po pięciu latach obowiązywania w Polsce regulacji ustawowej o dostępie do informacji o środowisku, u właściwych organów nadal brak jest niekiedy podstawowej wiedzy na temat konieczności i sposobów udostępniania danych. Praktyka dostępu do informacji o środowisku pozostaje zatem w dalszym ciągu dość uciążliwa zarówno dla organów administracji jak i dla obywateli. Przede wszystkim zwraca uwagę problematyka wadliwego funkcjonowania publicznie dostępnych wykazów i potrzeba odróżniania szczególne-

¹⁸ Szczegółowe kwestie związane z prowadzeniem publicznie dostępnych wykazów reguluje rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 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 r. Nr 15, poz. 164).

¹⁹ Por. Rozdział 7 „Załatwianie spraw” ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego.

²⁰ (Dz. U. z 2003 r., Nr 50, poz. 435).

go trybu, jaki ustawodawca nadał udostępnianiu informacji w nich zawartych, od innych informacji o środowisku²¹, chodzi tu przede wszystkim o bezpłatność i obowiązek udostępniania w dniu złożenia wniosku (art. 19 ust. 3).

Wyniki badań wskazują na pilną potrzebę przeszkolenia kadr administracyjnych, szczególnie w obliczu spodziewanej nowelizacji POŚ, w zakresie rozszerzenia dostępu do informacji – zgodnie z dyrektywą 2003/4/WE. Należy mieć także nadzieję, że nowe przepisy ułatwią praktyczny wgląd do dokumentów, przede wszystkim poprzez tak zwane punkty kontaktowe. Jak pokazują wyniki badań, stworzenie w urzędach jednostek wyspecjalizowanych w udostępnieniu informacji o środowisku jest rzeczywiście priorytetową potrzebą. Powinno to udogodnić dostęp a w szczególności położyć kres odsyłaniu obywateli zainteresowanych ochroną środowiska „od Annasza do Kajfasza”. Pamiętajmy jednakże, że nabywanie nowych praktyk i rutyn urzędniczych następuje znacznie wolniej niż zmiany w prawie. Polskie prawo administracyjne ukształtowane zostało w tradycji sekretu urzędowego pod wpływem ustawodawstwa państw rozbiorowych. Okres powojenny i Polski Ludowej również charakteryzował się niejawnością działań administracji państwowej oraz stosowaniem drobiazgowej cenzury. Z tych powodów, wdrażanie zasad otwartości i jawności do spraw administracyjnych, a także współuczestnictwa społecznego w podejmowaniu decyzji, napotyka nadal na poważne trudności.

Istotnym zagadnieniem w tym kontekście jest podnoszenie świadomości ekologicznej społeczeństwa, zwłaszcza w kwestiach dostępu do informacji i możliwości partycypacji w sprawach ochrony środowiska. Jest to zadanie, w które winny zaangażować się organizacje ekologiczne. Dotychczasowa wiedza na temat tych uprawnień jest w społeczeństwie nikła, stąd też właściwe organy stosunkowo rzadko mają do czynienia z udostępnianiem informacji na wnioski, co z kolei nie sprzyja wykształceniu się dobrych praktyk. Wolno chyba jednak żywić nadzieję, że w wyniku zaprezentowanego wyżej badania ankietowego instytucje, do których zwrócono się o udostępnienie informacji, nabyły pewnych doświadczeń i stały się przez to bardziej otwarte dla społeczeństwa.

²¹ O innych informacjach o środowisku art. 19 ust. 3 POŚ stanowi: udostępnieniu, o którym mowa w ust. 1, podlegają także inne informacje w postaci dokumentów, danych gromadzonych w szczególności w formie pisemnej, wizualnej, fonicznej lub baz danych na innych nośnikach, dotyczące: 1) stanu elementów przyrodniczych i ich wzajemnego oddziaływania, 2) emisji oraz działań i środków wpływających lub mogących wpływać negatywnie na środowisko, 3) wpływu stanu środowiska na zdrowie i warunki życia ludzi oraz na dobra kultury, 4) działań oraz środków w szczególności administracyjnych i ekonomicznych, mających na celu ochronę środowiska, 5) planów, programów oraz analiz finansowych, związanych z podejmowaniem rozstrzygnięć istotnych dla ochrony środowiska.