

Katarzyna Tomaszewska

Dostęp do informacji publicznej jako kategoria ochrony interesu prawnego jednostki na przykładzie wybranych regulacji odnoszących się do „stref specjalnych”

Folia Iuridica Wratislaviensis 3/2, 207-233

2014

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.

Katarzyna Tomaszewska
Uniwersytet Wrocławski

Dostęp do informacji publicznej jako kategoria ochrony interesu prawnego jednostki na przykładzie wybranych regulacji odnoszących się do „stref specjalnych”

Access to public information as a category of legal interest in the protection of the individual as exemplified by the regulations relating to „special zones”

Abstract:

The need to guarantee the implementation of the protection of the legal interest is an element of the right to a democratic rule of law. The implementation of this type of protection is closely linked with the simultaneous aspiration of human respect of privacy and the need for social control authorities and other administrative bodies representing the authority of the state, even with the construction of access to public information; in particular, in this case, the actions of public bodies to each citizen individually. Not without significance, however, is also an element of social control of actions for the benefit of the general public. It is worth taking a look at the implementation of the universal right to information on the basis of the regulations devoted to “special zones”.

Keywords:

right to information, access to public information, special zones, to protect the individual

Słowa kluczowe:

prawo do informacji, dostęp do informacji publicznej, strefy specjalne, ochrona jednostki

1. Wprowadzenie

Potrzeba gwarancji realizacji ochrony interesu prawnego jednostki jest elementem właściwym dla demokratycznego państwa prawa¹. Realizacja tego rodzaju ochrony pozostaje w ścisłym związku z jednoczesnymi aspiracjami respektowania ludzkiej prywatności i koniecznością społecznego kontrolowania organów i innych podmiotów

¹ Spośród rozmaitych znaczeń interpretacyjnych, jakie występują w doktrynie, tego rodzaju ochrona może być rozpatrywana jako stworzenie jednostce możliwości uzyskania korzyści ściśle powiązanych z jej potrzebami i których uzyskanie na skutek działania lub zaniechania podmiotu władzy publicznej zostało zagwarantowane przez obowiązujący porządek prawny.

administracyjnych reprezentujących władzę państwową². W szczególności chodzi w tym wypadku o poczynania podmiotów władzy publicznej wobec każdego obywatela z osobna. Nie bez znaczenia jednak pozostaje również element społecznego kontrolowania działań prowadzonych na rzecz ogółu społeczeństwa.

Ponadto współcześnie, choćby w celu podkreślenia własnej niezależności, nabiera istotnego znaczenia dążenie jednostek do samodzielnego kierowania swoim życiem i postępowaniem z uwagi na posiadane aspiracje, pragnienia oraz potencjalne korzyści. Jest to ważne szczególnie w kontekście indywidualnego dysponowania uprawnieniami na płaszczyźnie obowiązującego prawa. Nierzadko pozostaje to w ścisłym związku z dążeniem do uzyskania pełnego uświadomienia w zakresie stanu realizacji spraw publicznych³. Z tego też względu tak istotne jest zapewnienie istnienia i możliwości rzeczywistego korzystania przez jednostkę z prawnych instrumentów, które poszerzałyby jej możliwości informacyjne i w swej istocie służyłyby ochronie jej interesu prawnego. Jedną z tego rodzaju instytucji jest wyrastająca z przysługującego prawa do informacji konstrukcja dostępu do wiedzy publicznej⁴. Dostęp do informacji jako instytucja właściwa dla prawa konstytucyjnego i administracyjnego stanowi konieczny warunek dla istnienia współczesnej demokracji i społeczeństwa obywatelskiego⁵. Na podmiotach realizujących zadania publiczne (zwłaszcza zaś na władzach publicznych) ciąży zobowiązanie w zakresie podejmowania działań nie tylko na rzecz społeczeństwa, ale również z jego nieustannym poparciem, tak aby adresaci tego rodzaju działań posiadali przekonanie o ich słuszności i aby na tym tle nie dochodziło do utraty poczucia bezpieczeństwa w zakresie realizacji własnych interesów.

W tzw. czasach współczesnych niejawnosc czy też poufność jako zasady powszechnie obowiązujące na przestrzeni lat, uznawane uprzednio za mądrość i bezwzględnie konieczność, utraciły swoje znaczenie, swoją słuszność oraz właściwe uzasadnienie⁶. Z punktu widzenia aspiracji i poczucia bezpieczeństwa współczesnej jednostki stały się nieuczciwe i niepożądane. Bezwzględnie bowiem jednostka, aby miała świadomość

² Zob. również M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa, 2010, s. VII–X, jak również W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 1998, s. 58.

³ Znaczenie dostępu do informacji jako instytucji społecznego kontrolowania podkreśla D. Adamski, cytując Rzecznik Generalną Eleonor Sharpston, która wskazuje, że: „niewiele rzeczy wydaje się być bardziej koniecznych w demokratycznym społeczeństwie niż przejrzystość i zbliżenie obywateli do procesu podejmowania decyzji” – zob. D. Adamski, *Prawo do informacji o działaniach władz publicznych Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. XIX.

⁴ Podstawy prawne jej istnienia znajdują się w akcie najwyższego rzędu, nadając tym samym jej szczególne znaczenie z punktu widzenia korzyści, jakie może przynieść jednostkom potencjalnie zainteresowanym.

⁵ Zob. T.R. Aleksandrowicz, *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Warszawa 2008, s. 7.

⁶ T. Górzynska, *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej*, Kraków 1999, s. 20.

zapewnienia ochrony jej interesów, musi uzyskać pewność (przy zachowaniu gwarancji nienaruszalności uprawnień i wolności innych jednostek) dostępu do wszystkich informacji⁷, które mogą w sposób bezpośredni lub pośredni wywierać wpływ na jej status jako osoby oraz jej status jako obywatela danego państwa⁸.

Niewątpliwie tego rodzaju wiedza: wiedza o państwie, wiedza o sprawach publicznych, o podmiotach administrujących ma znaczenie praktyczne w tym sensie, że stanowi podstawową przesłankę poczucia bezpieczeństwa obywatelskiego i ochrony interesów jednostek⁹. Zagwarantowanie przez ustrojodawcę prawa do informacji (art. 61 Konstytucji RP¹⁰), które podlega dalszemu rozwinięciu w drodze ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (dalej zwanej u.d.i.p.)¹¹, stanowi podstawę procesu uświadamiania jednostek w przedmiocie spraw publicznych znajdujących się w ich otoczeniu¹². Co ważne, naturalnym następstwem owego procesu uświadczenia może być uzyskanie poparcia dla konkretnych działań podmiotów publicznych bądź też wręcz przeciwnie – całkowite ich odrzucenie. Samo zaś poparcie w szczególności dla trudnych, niepopularnych decyzji w znacznym stopniu jest zdeterminowane uprzednim uświadczeniem obywateli w zakresie wprowadzenia konkretnych rozstrzygnięć w życie i potencjalnych konsekwencji ich realizacji. Wprawdzie nikogo nie można zmusić do sięgnięcia po tego rodzaju wiedzę, do skorzystania z niej, ale sam dostęp do niej można uczynić mniej lub bardziej otwartym. Dostęp umożliwia uzyskanie wiedzy konkretnej, która będzie oddziaływać na treść późniejszych decyzji, wpływając tym samym na poziom życia i na możliwości realizacji innych przysługujących uprawnień i spoczywających na jednostce obowiązków. W tzw. nowych czasach dostępność informacji nie jest już w żaden sposób kwestionowana. Pojawiają się natomiast dyskusje co do rzeczywistych warunków jej udostępniania przez podmioty określane mianem podmiotów zobowiązanych, mimo iż rozwinięciu podlegają sposoby, przy pomocy których może nastąpić faktyczna „realizacja uprawnienia informacyjnego”. Uzasadnienie powszechnego

⁷ O znaczeniu informacji i procesu jej udostępniania przez organy administracji publicznej wypowiada się m.in. P. Fajgielski – zob. P. Fajgielski, *Informacja w administracji publicznej. Prawne aspekty gromadzenia, udostępniania i ochrony*, Wrocław 2007.

⁸ Informacja jest podstawą nowoczesnej gospodarki, tj. gospodarki opartej na wiedzy i gospodarki postrzeganej przez pryzmat tzw. nowych technologii. Istnieją bowiem takie rozwiązania technologiczne, które pozwalają na przetwarzanie i przekazywanie obszernych zasobów danych, zróżnicowanych z punktu widzenia treści i formy, jej nośników, sposobów przedstawienia, kanałów przepływu itd. – zob. T. Burczyński, *Elektroniczna wymiana informacji w administracji publicznej*, Wrocław 2011, s. 15.

⁹ Zob. też K. Tarnowska, *Prawo do informacji w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2010, s. 5–8.

¹⁰ Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

¹¹ Dz. U. z 2001 r. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.

¹² Krótkiej oceny samej ustawy o dostępie do informacji publicznej dokonują I. Kamińska i M. Rozbicka-Ostrowska, wskazując, że u.d.i.p. „[...] nie jest ustawą matką, czyli ustawą organiczną regulującą zasady i wyjątki od niej” – zob. I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Dostęp do informacji publicznej*, Warszawa 2007, s. 9.

dostępu do informacji jest bezwzględnie powiązane z faktem aktywności obywateli na płaszczyźnie życia publicznego w państwie o ustroju demokratycznym¹³. Państwo i działające w jego imieniu organy muszą zaspokajać zbiorowe i indywidualne potrzeby obywatelskie, a zatem są zobligowane do działania nie tylko na ich rzecz, ale również po uzyskaniu akceptacji jednostek, dla której urzeczywistnienia istotne jest zapewnienie dostępności do oczekiwanych informacji oraz stworzenie możliwości ich łatwego uzyskania¹⁴. Wówczas bowiem obywatel może podejmować działania zgodne z jego aspiracjami lub też może przejawiać aktywność na tych polach, które mają chronić jego interesy. Co ważne, doniosłe znaczenie w tym zakresie posiada znajomość całokształtu okoliczności, w których otoczeniu ma być podejmowany ów akt działania lub też zaniechania. Powyższy stan rzeczy wymaga zapewnienia odpowiedniego dostępu do źródeł informacji i możliwości uzyskania „wiedzy publicznej”, tj. informacji o sprawach publicznych. Nie bez znaczenia pozostaje tutaj sam zakres udostępniania tzw. wiedzy publicznej, w szczególności w obliczu niejednoznaczności rozumienia pojęcia informacji publicznej jako wiedzy o (ściśle nieokreślonej) sprawie publicznej. Jest to wyjątkowo ważne, albowiem ich treść – treść wiedzy publicznej – może „oddziaływać” nie tylko na aspekt życia prywatnego jednostki, ale przede wszystkim na płaszczyznę realizacji innych uprawnień, jakie przysługują obywatelom. Co istotne, na gruncie niniejszego założenia można dopatrywać się istnienia aspektu ochrony interesu prawnego (w tym wypadku prawnie zagwarantowanego interesu informacyjnego) jednostki¹⁵.

Niewątpliwie zarówno proces dostępu do informacji, jak i wiążąca się z nim ochrona „uległy zbliżeniu z jednostką” na skutek rewolucji informatycznej¹⁶. To ona sprzyja rozwojowi demokracji, gdyż czyni dostęp łatwiejszym i powszechniejszym, choćby poprzez niwelowanie różnic zachodzących pomiędzy różnymi grupami społecznymi¹⁷.

¹³ Jak podaje T.R. Aleksandrowicz: „Udział obywateli w procesach demokratycznych nie może kończyć się na akcie wyborczym [...]” – zob. T.R. Aleksandrowicz, *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Warszawa 2008, s. 7.

¹⁴ Jak podaje H. Izdebski i M. Kulesza: „Podstawą otwartości państwa demokratycznego jest jawność organizacji i działalności instytucji publicznych wobec wszystkich zainteresowanych członków społeczeństwa” – zob. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 323. Ponadto warto również wskazać na stwierdzenie J. Naisbitta, według którego „Główną zasadą demokracji uczestniczącej jest udział ludzi w procesie podejmowania decyzji, które mają wpływ na ich życie” – zob. J. Naisbitt, *Megatrendy*, Warszawa 1997, s. 197.

¹⁵ Warto też zwrócić uwagę na stanowisko G. Sartoriego, według którego: „Cały gmach demokracji opiera się w ostatecznym rozrachunku, na względnej uczciwości, bezstronności lub poprawności informacji dostarczanej ludziom [...]” – zob. G. Sartori, *Teoria demokracji*, Warszawa 1998, s. 135.

¹⁶ Zob. też M. Bernaczyk, *Udostępnianie informacji publicznych w postaci elektronicznej w orzecznictwie sądów administracyjnych*, [w:] J. Gołaczyński (red.), *Informatyzacja postępowania sądowego i administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 243–258.

¹⁷ Należy jednak uznać, że powyższe stwierdzenie nie posiada znaczenia absolutnego, albowiem sama rewolucja informatyczna nie jest w stanie znieść wszelakich dysproporcji społecznych. Fakt istnienia technicznych „możliwości” dostępu do informacji nie jest równoznaczny z rzeczywistym i jednakowym ich

Jeszcze jakiś czas temu zainteresowany informacją był skazany na pakiety, jakie zostały dla niego przygotowane czy zaoferowane mu. Dziś natomiast w obliczu interaktywności sami odbiorcy informacji tworzą dla siebie pakiety, które są im potrzebne, którymi są zainteresowani dla zapewnienia realizacji i ochrony własnych interesów. W obliczu takich uwarunkowań przepływ informacji dokonuje się szybko, powodując tym samym rzeczywisty przyrost pozyskiwanych informacji, a sama ich dostępność kreuje przewagę, umożliwia pozyskanie pewnego rodzaju dóbr, osobistego poczucia uświadomienia, czego rezultatem może być również wzmocnienie własnej pozycji społecznej¹⁸. Należy jednak przy tym zaznaczyć, że niewątpliwie istotne znaczenie dla sprawnego funkcjonowania mechanizmu udostępniania informacji publicznej posiada należyta interpretacja jego instrumentów zagwarantowanych przez ustawodawcę na gruncie regulacji ogólnych i ich skonfrontowanie z tymi uregulowaniami, które występują w konkretnym dziale materialnego prawa administracyjnego¹⁹.

2. Instrumenty dostępu do informacji publicznej w świetle u.d.i.p.

Ustawodawca, tworząc generalną definicję informacji publicznej jako „każdej informacji o sprawach publicznych”, dokonuje określenia dopuszczalnych form udostępnienia tego rodzaju informacji. Według M. Jabłońskiego i K. Wygody: „Udostępnianie informacji publicznej może przybierać wiele postaci i przyjęć należy, że dopuszczalne są wszystkie środki przekazu, a w gestii żądającego pozostaje decyzja, z jakich będzie on chciał skorzystać”²⁰. W rezultacie to w gestii podmiotu zainteresowanego pozostaje decyzja, z jakiego instrumentu skorzysta dla zapewnienia ochrony „własnego” interesu informacyjnego.

Odnosząc się do regulacji konstytucyjnych kreujących sam fakt istnienia niniejszego uprawnienia, trzeba wskazać, że nakreślone w nich możliwości realizacji prawa do informacji (art. 61 ust. 2) zostały sformułowane szeroko i choć w tym miejscu nie posłużono się określeniem „w szczególności”, trzeba przyjąć, że posiadają one charakter przykładowy. W żadnym razie nie można powiedzieć, że ustrojodawca przy ich definiowaniu posłużył się określeniem „instrumentów ochrony interesu prawnego jednostki”,

posiadaniem przez wszystkich obywateli. Doniosłą rolę odgrywają w tym wypadku inne czynniki, choćby kwestie materialne, które w pewnym sensie determinują możliwości dostępu do tzw. „nowinek” technologicznych.

¹⁸ Zob. też T. Burczyński, *op. cit.*, s. 15.

¹⁹ Więcej w przedmiocie działów materialnego prawa administracyjnego: Z. Leoński, *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2009, oraz M. Miemieć (red.), *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2013. Ponadto na uwagę zasługuje również określenie znaczenia materialnego prawa administracyjnego w kontekście ochrony praw jednostki – zob. Z. Leoński (red.), *Rola materialnego prawa administracyjnego a ochrona praw jednostki*, Poznań 1998.

²⁰ Zob. M. Jabłoński, K. Wygoda, *Dostęp do informacji i jego granice*, Wrocław 2002, s. 170.

choć sama ich treść wskazuje na funkcję tzw. uświadamiania obywatelskiego w zakresie spraw publicznych. Ponadto treść regulacji konstytucyjnych w tym przedmiocie nie definiuje również procesu udostępniania informacji. Doktrynalne podejście wobec omawianego zagadnienia wskazuje, że przez pojęcie dostępu należy rozumieć wszelkie dopuszczalne formy, przy pomocy których można zapoznać się z treścią dokumentów w formie bezpośredniej (tj. poprzez udostępnienie oryginału bądź jego kopii), jak również pośrednio (np. przy użyciu środków elektronicznego przekazu, tj. poprzez wgląd do dokumentu posiadającego postać elektroniczną)²¹. Analizując treść uregulowań ustawy zasadniczej, trzeba nadmienić, że w ich świetle nie wprowadzono ograniczeń w kontekście dopuszczalnych form dostępu stanowiących instrumenty ochrony jednostki. Czyni to dopiero ustawodawca w u.d.i.p., albowiem konkretnie wskazuje, w jakich formach, w jaki sposób informacja tzw. publiczna może być udostępniona. Niemniej jednak analizując uprzednie zamierzenia i ostateczne rozstrzygnięcia ustawodawcy w przedmiocie dostępu do informacji, należy wskazać, że nie dokonuje on wyraźnego uwypuklenia i konkretnego nazwania instrumentów składających się na konstytucyjne prawo do informacji jako instytucji służącej ochronie interesu prawnego. Wskazuje natomiast na poszczególne elementy potwierdzające prawidłowość „zasady alternatywności” dostępu do informacji publicznej.

W świetle art. 3 u.d.i.p. jednostka dla ochrony własnego interesu prawnego ma możliwość dokonania wyboru w zakresie przysługujących jej uprawnień, składających się na ustawowe prawo do informacji. Każde z nich urasta do rangi instrumentów ochrony interesu prawnego jednostki, albowiem prowadzi do uzyskania potrzebnej wiedzy, do poszerzenia horyzontów, zgłębienia informacji szczególnie ważnych z uwagi na konkretną sytuację, w jakiej się znalazła²². Zgodnie ze wskazaną regulacją art. 3 u.d.i.p. powszechne prawo do informacji obejmuje uprawnienie do:

- 1) uzyskania informacji publicznej, w tym uzyskania informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego (art. 3 ust. 1 u.d.i.p.);
- 2) wglądu do dokumentów urzędowych;
- 3) dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów.

Przedstawiona powyżej klasyfikacja tworzy grupę tzw. instrumentów *sensu stricto* – instrumentów właściwych, składających się na samo zjawisko procesu udostępniania wiedzy publicznej. Niemniej jednak warto także zauważyć, że oprócz powyżej przedstawionych na uwagę zasługują również, jako równoprawne instrumenty, formy,

²¹ *Ibidem*, s. 180.

²² Zob. M. Jabłoński, K. Wygoda, *op. cit.*, s. 170 i n.

przy pomocy których jednostka może realizować przysługujące jej prawo do informacji. Z racji ich istoty oraz roli, jaka została im przypisana, stanowią one narzędzie, przy pomocy którego informacja publiczna objęta żądaniem podlega udostępnieniu. W efekcie z uwagi na przyjęte rozważania można im przypisać charakter instrumentów ochrony interesu prawnego jednostki *sensu largo*, a w ramach ich grupy należy wymienić:

- 1) możliwość zapoznania się z informacją udostępnioną w drodze wyłożenia lub wywieszenia w miejscach ogólnie dostępnych;
- 2) możliwość zapoznania się z informacją poprzez zainstalowanie w miejscach ogólnie dostępnych urządzeń umożliwiających poznanie jej treści (zob. art. 11 ust. 1 pkt 1 oraz pkt 2);
- 3) możliwość zapoznania się z informacją umieszczoną w Biuletynie Informacji Publicznej, który jest prowadzony przez właściwy organ w formie elektronicznej;
- 4) możliwość zapoznania się z informacją umieszczoną w centralnym repozytorium.

W myśl powyższego udostępnienie informacji może przybierać rozmaite postacie, a o wyborze jej formy decyduje wnioskodawca. Istotne znaczenie ma w tym wypadku precyzyjne określenie żądanej formy, albowiem podmiot zobowiązany nie może subiektywnie, tj. bez zgody wnioskodawcy, dokonać zmiany w niniejszym zakresie. Podkreśla się zatem rolę samej jednostki zainteresowanej, oddając jej decyzję co do ostatecznego skonkretyzowania wyboru. Jednostka nie jest zatem zdana tylko na to, co może jej zaoferować podmiot władzy publicznej, od którego żąda informacji określonego rodzaju. W sytuacji gdy wniosek jednostki w przedmiocie formy jest zbyt ogólny, podmiot zobowiązany może poinformować, że informacje objęte żądaniem jednostki znajdują się w jego siedzibie²³. W ten sposób ustawodawca tworzy ogólny katalog możliwości, z jakich może i z jakich powinna skorzystać jednostka zainteresowana uzyskaniem konkretnej informacji publicznej. Niniejszy wachlarz z racji posiadania ogólnego charakteru interpretowanych regulacji ma zastosowanie we wszystkich dziedzinach administracji publicznej. Jednocześnie jednak podlega prawnym modyfikacjom, które

²³ Co istotne w tej sytuacji, w żadnym razie podmiotowi zobowiązanemu nie można zarzucić bezczynności, albowiem jeżeli wnioskodawca w dalszej części postępowania zajmujący pozycję strony skarżącej zbyt ogólnikowo określił swoje żądanie co do formy udostępnienia, wówczas zajęcie stanowiska co do zaistniałej sytuacji przez podmiot władzy publicznej, które zostało zawarte w pisemnej informacji dotyczącej zapoznania się z przedmiotowymi dokumentami, spełnia przesłanki ich udostępnienia – zob. też wyrok WSA wydany w Poznaniu z 8 października 2008 r., (IV SAB/ Po 14/08). Ale z drugiej strony jeżeli żądanie wnioskodawcy dotyczy informacji, która obligatoryjnie powinna zostać zamieszczona w BIP, a z przyczyn bliżej nieznanych nie została tam umieszczona, wówczas jest to równoznaczne z bezczynnością w zakresie stosowania obligatoryjnej formy dostępu i podmiot zobowiązany przyjmuje tym samym na siebie obowiązek udostępnienia informacji w trybie wnioskowym. W następstwie powyższego jednostka zainteresowana jest legitymowana do otrzymania informacji poprzez okazanie jej do naocznego zapoznania się lub też poprzez otrzymanie wydruku, kopii dokumentacji oryginalnej, przesłania w postaci elektronicznej, w tym również skanu bądź nagrania – zob. M. Bernaczyk, *Obowiązek bezwnioskowego udostępnienia informacji publicznej*, Warszawa 2008, s. 180.

wynikają z uregulowań o charakterze szczególnym, właściwym dla konkretnego działu administracji publicznej. Ma to miejsce na gruncie regulacji będących przedmiotem niniejszych rozważań. Trzeba zauważyć, że doktryna prawa administracyjnego z uwagi na szeroki zakres zainteresowania obejmuje swoimi ramami również problematykę tzw. stref specjalnych. Chodzi w tym wypadku o obszary o szczególnej regulacji prawnej, obszary objęte szczególnym reżimem prawnym, tzw. strefy ochronne²⁴.

3. Realizacja dostępu do informacji geologicznej

Z punktu widzenia prowadzonych rozważań samo nazewnictwo omawianego zjawiska nie ma większego znaczenia. Istotne znaczenie natomiast ma spojrzenie na zagadnienie stref specjalnych w przedmiocie zidentyfikowania występowania bądź też braku szczególnych elementów procesu udostępniania informacji publicznej na płaszczyźnie regulacji zastrzeżonych wyłącznie dla tego działu²⁵.

Zasoby naturalne w postaci złóż kopalin, minerałów, skał, skamielin, wód podziemnych posiadają szczególną wartość dla państwa i jego mieszkańców. Z tego też względu obszary, na których powierzchni lub w których głębi można zidentyfikować zasoby naturalne, są zaliczane do kategorii tzw. stref specjalnych. Zasady i warunki wykonywania prac geologicznych, wydobywania oraz ochrony kopalin ze złóż, ochrony wód podziemnych reguluje ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (dalej zwana Pr. geol. górn.)²⁶.

Co istotne, w powyższych regulacjach dominują elementy o charakterze cywilnoprawnym, dlatego też bardzo często są one pomijane w rozważaniach dokonywanych na płaszczyźnie doktryny prawa administracyjnego. Należy zauważyć, że zakres występowania szczególnych elementów instytucji dostępu do informacji na gruncie prawa

²⁴ Zob. też J. Stelmasiak, *Instytucja strefy ochronnej jako prawny środek ochrony środowiska*, Lublin 1986, s. 37.

²⁵ Jak podaje Z. Leoński: „[...] szczególna charakterystyka strefy specjalnej sprowadza się do podlegania swoistemu reżimowi publicznoprawnemu, który odnosi się do wyodrębnienia pewnych obszarów państwa z racji rozmaitych celów, jakie są im stawiane”. Ich istnienie może wiązać się z koniecznością wprowadzenia różnego rodzaju ograniczeń publicznoprawnych bądź przeciwnie – może wiązać się z przyznawaniem szczególnych przywilejów. Niemniej jednak bez względu na powyższe aspekty cel ich ustanowienia jest niezmienny, albowiem chodzi o ochronę dóbr szczególnie cennych, takich jak zasoby naturalne, ochrona przyrody, bezpieczeństwo państwa itp. Ponadto, jak podaje doktryna, ich specyfika sprowadza się do wyłączenia ogólnego porządku prawnego na danym obszarze i ustanowienia szczególnych regulacji związanych z wprowadzeniem odrębnych nakazów, zakazów, jak również z sytuacją nakładania szczególnych obowiązków, właściwych tylko i wyłącznie danym terenom. Biorąc pod uwagę zasadniczą tematykę prowadzonych rozważań, warto zastanowić się nad „wyjątkowością” regulacji poświęconych zagadnieniu udostępniania informacji publicznych na gruncie uregulowań dotyczących przykładowych obszarów noszących znamiona tzw. stref specjalnych – zob. Z. Leoński, *Materialne...*, s. 165 i n.

²⁶ Dz. U. z 2014 r., poz. 613 z późn. zm.

geologicznego i górniczego nie jest szeroki. Zasluguje jednak na uwagę, choćby ze względu na specyficzne określenie informacji (geologicznej), przy czym treści art. 6 ust. 1 pkt 2 Pr. geol. górn.²⁷, z art. 10 ust. 1 pkt 5 Pr. geol. górn. oraz z art. 6 ust. 5 u.d.i.p., pozwala na kwalifikowanie jej jako informacji publicznej²⁸.

Począwszy bowiem od regulacji ogólnych poświęconych omawianemu zagadnieniu, poprzez większość regulacji prawa materialnego, nomenklatura pozostaje niezmienna. Wskazuje ona bowiem jedynie na pojęcie informacji, tudzież na informację publiczną, jako przedmiot procesu udostępnienia, bez jej dalszego, konkretnego zdefiniowania. Z kolei istotne jest w tym wypadku, tj. na gruncie uregulowań poświęconych prawu geologicznemu i górnictwu, iż ustawodawca posługuje się konkretnym określeniem informacji, wskazującym na jej zawartość przedmiotową²⁹. Zgodnie z treścią art. 98 ust. 1 Pr. geol. górn. organy administracji geologicznej gromadzą, przechowują, chronią i udostępniają informację geologiczną³⁰. Same zaś zasady dotyczące sposobu ich gromadzenia, organizacji przechowywania oraz przede wszystkim udostępniania określa Minister Środowiska w drodze rozporządzenia³¹. W myśl niniejszych regulacji na organach administracji geologicznej spoczywa obowiązek ochrony gromadzonych dokumentów, zbiorów danych, próbek geologicznych przed uszkodzeniem, zniszczeniem lub utratą, a także niekontrolowanym ujawnieniem ich treści osobom niepowołanym. Co ważne, m.in. dla potrzeb ochrony złóż kopalin, ochrony informacji geologicznej, ustawodawca nakłada na niniejszy organ obowiązek uwzględnienia w akcie wykonawczym różnic w wymaganiach dotyczących przechowywania i udostępniania przedmiotowych informacji w zależności od rodzaju i formy oraz jej statusu prawnego. W świetle niniejszego

²⁷ W myśl art. 10 Pr. geol. górn. złoża naturalne wymienione w jego treści stanowią własność górnictwa Skarbu Państwa, Dz. U. z 2014 r., poz. 613 z późn. zm.

²⁸ Chodzi bowiem w tym wypadku o informację odnoszącą się do majątku i innych praw majątkowych Skarbu Państwa.

²⁹ Na uwagę zasługuje art. 95 Pr. geol. górn., w którego świetle udokumentowane złoża kopalin oraz udokumentowane wody podziemne w granicach projektowanych stref ochronnych ujęć oraz obszarów ochronnych zbiorników wód podziemnych, a także udokumentowane kompleksy podziemnego składowania dwutlenku węgla w celu ich ochrony ujawnia się m.in. w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego gmin oraz planach zagospodarowania województw, które jako akty prawa miejscowego z całą swoją zawartością podlegają upublicznieniu w trybie ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 z późn. zm.). Co istotne, wprawdzie jest to przejaw realizacji procesu udostępniania informacji publicznych, ale odbywającego się w oparciu o odmienne uregulowania aniżeli w trybie u.d.i.p.

³⁰ Jak wskazuje ustawodawca, przez informację geologiczną należy rozumieć dane i próbki geologiczne wraz z wynikami ich przetworzenia i interpretacji, w szczególności przedstawione w dokumentacjach geologicznych oraz zapisane na informatycznych nośnikach danych (art. 6 ust. 1 pkt 2 Pr. geol. górn.). Co więcej, należy również zauważyć, że ustawodawca oprócz pojęcia przedmiotowej informacji wyróżnia także tzw. dane geologiczne, czyli wyniki bezpośrednich obserwacji i pomiarów uzyskanych w toku prowadzenia prac geologicznych (ust. 1 art. 6. Pr. geol. górn.).

³¹ Zob. rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 15 grudnia 2011 r. w sprawie gromadzenia i udostępniania informacji geologicznej, Dz. U. z 2011 r. Nr 282, poz. 1657.

ustawodawca wskazuje na istnienie instytucji dostępu do przedmiotowej informacji. Z drugiej jednak strony, biorąc pod uwagę art. 99 ust. 1–7 oraz art. 100 ust. 1–11 Pr. geol. gór., pojawia się wątpliwość, czy udostępnienie informacji, o którym mowa w dalszej części regulacji, w ogóle może być kwalifikowane jako zjawisko stanowiące zasadniczy przedmiot zainteresowania w niniejszej pracy. Jeśli przyjąć założenie o uznaniu takiej kwalifikacji za właściwą, należy jednocześnie zwrócić uwagę na istotne odmienności w tychże regulacjach. Przede wszystkim należy wskazać na zastosowane przez ustawodawcę rozróżnienie czynności uzyskania informacji, korzystania z niej oraz rozporządzenia nią. Prawo do informacji uzyskanych w wyniku prac geologicznych przysługuje Skarbowi Państwa, reprezentowanemu przez Ministra Środowiska³². Jeśli natomiast chodzi o kwestię korzystania z tego rodzaju informacji, ustawodawca dokonuje wyróżnienia instytucji odpłatności i nieodpłatności, wskazując tym samym na istnienie rozmaitych postaci dokonywania niniejszej czynności. Co więcej, to właśnie jej charakter przesądza o uiszczaniu opłaty bądź też o zwolnieniu z niej. W świetle przyjętego uregulowania (art. 100 ust. 1 Pr. geol. gór.) zasadą jest nieodpłatność korzystania. Niemniej jednak ustawodawca przewidział od niniejszej zasady również wyjątki. Dokonał bowiem enumeratywnego wyliczenia działalności, w przypadku których nie może być mowy o bezpłatnym „wykorzystywaniu” informacji³³. W tych sytuacjach instytucja korzystania opiera się na umowie przewidującej wynagrodzenie stanowiące dochód budżetu państwa. Podstawę do określenia wysokości wynagrodzenia za korzystanie z informacji geologicznej stanowi wycena określająca koszty projektowania, wykonywania i dokumentowania prac geologicznych przez podmiot ubiegający się o korzystanie z niej³⁴. W efekcie przed zawarciem stosownej umowy następuje weryfikacja niniejszej wyceny. Co więcej, ustawodawca zawęży krąg podmiotów legitymowanych do dokonania przedmiotowej wyceny, wskazując jednoznacznie, że mogą ją wykonać jedynie osoby posiadające kwalifikacje w zakresie wykonywania i kierowania pracami geologicznymi, które zostały stwierdzone w kategorii odpowiadającej rodzajowi wycenianej informacji geologicznej. Na gruncie powyższego można domniemywać, że samo prawo

³² Warto jednak zwrócić uwagę na pkt 2 ust. 1 art. 99 Pr. geol. gór., albowiem „Temu kto ponosząc koszt prowadzonych w wyniku decyzji wydanych na podstawie ustawy uzyskał informację geologiczną, przysługuje prawo do nieodpłatnego korzystania z niej” – Dz. U. z 2014 r., poz. 613 z późn. zm.

³³ Chodzi w tym wypadku o działalność w zakresie wydobywania kopalin ze złóż, podziemnego bezbiornikowego magazynowania substancji oraz podziemnego składowania odpadów, jak również o działalność, w ramach której wymagane jest pozwolenie wodnoprawne, czy też działalność związaną z badaniem powodującym uszkodzenie, zniszczenie, zużycie próbki geologicznej lub działalności powiązanej z udostępnieniem danych geologicznych – zob. art. 100 ust. 2 i 3 Pr. geol. gór., Dz. U. z 2014 r., poz. 613 z późn. zm.

³⁴ W myśl art. 100 ust. 6 Pr. geol. gór. jeżeli informacja geologiczna, do której prawa przysługują Skarbowi Państwa, jest zawarta w dokumentacji geologicznej, rozporządzenie nią następuje wyłącznie na czas oznaczony.

do informacji nie przysługuje każdemu, tak jak to ma miejsce w świetle regulacji ogólnych. Ponadto ustawodawca wprowadza instytucję korzystania, wskazując tym samym na odmiennosc od typowego mechanizmu przewidzianego na gruncie u.d.i.p. Pojawia się bowiem w tym przypadku instytucja właściwa dla prawa cywilnego, tj. umowa. W jej istnieniu należy upatrywać odmiennosci wobec regulacji ogólnych odnoszących się do kategorii udostępniania tzw. wiedzy publicznej. Co istotne, kwestia odpłatności, czy innymi słowy kwestia wynagrodzenia za korzystanie z informacji, w pewnym sensie może „uderzać” w założenie o spełnianiu przesłanek instytucji ochrony interesu jednostki. W samym bowiem potocznym ujęciu to konstrukcja bezpłatności kojarzy się z dbałością o jednostkę, z założeniem czy też z gwarancją ochrony. Co więcej, już na płaszczyźnie regulacji ogólnych to właśnie bezpłatność stanowi jedną z naczelných zasad przedmiotowego procesu, obok zasady powszechności, równości, sądowej kontroli i odpowiedzialności osobistej³⁵. One właśnie, tworząc łącznie pewnego rodzaju katalog wartości określających sposób realizacji omawianego procesu, mogą być uznane za istotną determinantę przesądającą o spełnianiu funkcji ochronnej wobec interesu informacyjnego jednostki. Niemniej jednak trzeba również brać pod uwagę „wyjątkowość” samych regulacji, rodzaj i wartość informacji, które mają być objęte procesem niniejszego korzystania. To bowiem w swoim założeniu może uzasadniać konieczność zachowania elementów odpłatności w tym konkretnym przypadku.

Warto podkreślić, że warunki i tryb korzystania z informacji geologicznej określa Minister Środowiska w drodze rozporządzenia³⁶, które w swej treści zawiera wzór wniosku o zawarcie umowy na korzystanie z informacji geologicznej, metody szacowania wartości informacji geologicznej oraz szczegółowe wymagania dotyczące uprzednio wyróżnionych wycen. Co ważne z punktu widzenia prowadzonych rozważań, istotne znaczenie odgrywa zakres ustawowo wyróżnionych elementów, jakimi z urzędu ma kierować się niniejszy organ w trakcie tworzenia i wydawania aktu wykonawczego. Ustawodawca bowiem wskazuje z jednej strony na potrzebę zapewnienia łatwego dostępu do informacji geologicznej oraz z drugiej – na potrzebę zapewnienia kompletności informacji objętych wnioskiem podmiotu zainteresowanego. W rezultacie tworzy z nich punkt wyjścia w procesie kreowania podstawowych zasad korzystania z niniejszej wiedzy³⁷.

³⁵ Zob. M. Bernaczyk, *Obowiązek...*, s. 121.

³⁶ Zob. rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 20 grudnia 2011 r. w sprawie korzystania z informacji geologicznej za wynagrodzeniem, Dz. U. z 2011 r. Nr 292, poz. 1724.

³⁷ Co więcej, treść niniejszego rozporządzenia musi określać metody szacowania informacji geologicznej i zakres ich stosowania, szczegółowe wymagania co do wycen w zależności od rodzaju i formy informacji geologicznej, sposobu i zakresu korzystania z niej, a w przypadku informacji geologicznej dotyczącej złóż kopalin, uwzględnia również rozbieżności w zakresie jakości informacji ze względu na czas jej pozyskania, stopień rozpoznania złoża oraz stopień jego wyeksploatowania.

Na uwagę zasługuje również, że o ile na gruncie u.d.i.p. ustawodawca wskazuje na uprawnienie „dostępu” przysługujące każdemu, o tyle prawo geologiczne i górnictwo wprowadza odmienne uregulowanie określające uprawnienie w zakresie „wykorzystywania” określonego rodzaju informacji geologicznych w oparciu o zasadę nieodpłatności lub też za uprzednim wynagrodzeniem³⁸, przy czym, co ważne, bez konkretnego wskazania podmiotowego. Na tej płaszczyźnie uwidacznia się dwoistość uprawnień, tj. uprawnienie w zakresie „prawnego posiadania” informacji, przysługującego Skarbowi Państwa, oraz uprawnienie w zakresie ich wykorzystywania, pociągające za sobą czynność udostępnienia, również po uprzednim uiszczeniu odpowiednich środków. I choć ustawodawca nie ukrywa, że jest to sytuacja o charakterze wyjątkowym, trzeba podkreślić, że szczególnie odbiega od uregulowań ogólnych w przedmiocie procesu udostępnienia wiedzy publicznej. W prowadzonych rozważaniach na uwagę zasługuje również kwestia źródła pochodzenia informacji objętych procedurą udostępnienia. Najogólniej mówiąc (co wynika z regulacji u.d.i.p.), informacja publiczna objęta roszczeniem o udostępnienie odnajduje swoje źródło istnienia w „posiadaniu” jej przez podmioty realizujące zadania publiczne, w szczególności zaś podmioty władzy publicznej. Z kolei odnosząc się do niniejszej kwestii na gruncie regulacji Pr. geol. górn., nie sposób nie zwrócić uwagi na pozostawanie tego rodzaju informacji w gestii podmiotów dwójakiego rodzaju. Jak już zostało uprzednio wskazane, z treści regulacji w tym przedmiocie wynika, że informacją tego rodzaju rozporządza Skarb Państwa, niemniej jednak warto również zauważyć, że wprowadzona przez ustawodawcę instytucja korzystania (zarówno odpłatnego, jak i nieodpłatnego) pociąga za sobą proces przekazywania informacji podmiotowi prywatnemu³⁹. Jednocześnie trzeba jednak podkreślić, że podmiot prowadzący działalność w rozumieniu Pr. geol. górn., który wykorzystuje informację geologiczną, nie może uchodzić za podmiot realizujący procedurę w myśl u.d.i.p.⁴⁰, mimo że w związku z występującą instytucją korzystania może znaleźć się w jej tymczasowym posiadaniu.

4. Realizacja dostępu do informacji o środowisku

Należy zauważyć, że w przeciwieństwie do stref związanych z zasobami naturalnymi w literaturze przedmiotu poświęca się dużo miejsca sprawom dotyczącym ochrony środowiska i obszarom, na której jest ona szczególnie podkreślana. W dużej mierze jest

³⁸ Zob. rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 20 grudnia 2011 r. w sprawie korzystania z informacji geologicznej za wynagrodzeniem, Dz. U. z 2011 r. Nr 292, poz. 1724.

³⁹ Zob. art. 100 Pr. geol. górn., Dz. U. z 2014 r., poz. 613 z późn. zm.

⁴⁰ Jeśli w tym samym czasie nie realizuje zadań o charakterze publicznym. Co więcej, w § 9 pkt 4 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 15 grudnia 2011 r. w sprawie gromadzenia i udostępniania informacji geologicznej pojawia się kwestia uprawnienia do wyłącznego korzystania z informacji geologicznej przez inne podmioty niż Skarb Państwa – Dz. U. z 2011 r. Nr 282, poz. 1657.

to rezultat podkreślania praktycznego znaczenia owego zagadnienia, szczególnie we współczesnych realiach życia społeczno-gospodarczego. Problematyka ochrony środowiska została uregulowana na gruncie rozmaitych aktów prawnych. Z kolei wyodrębnione ze względu na realizację ochrony środowiska naturalnego strefy specjalne służą nie tylko jego ochronie, ale również przynoszą korzyści z uwagi na zachowanie walorów estetycznych, krajobrazowych oraz sanitarnych danego obszaru⁴¹. Należy jednak przy tym również pamiętać, że z punktu widzenia prawa administracyjnego utworzenie tego rodzaju strefy specjalnej skutkuje wprowadzeniem publicznoprawnych ograniczeń w zakresie prawa własności, jak również w odniesieniu do wolności prowadzenia działalności na wyodrębnionym terenie, właśnie z uwagi na dbałość o walory naturalne środowiska⁴².

Punktem wyjścia dla prowadzonych rozważań na omawianej płaszczyźnie powinny być regulacje ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (dalej zwanej Pr. ochr. śr.)⁴³. Regulacje niniejszej ustawy wprowadzają zasadę powszechnego korzystania ze środowiska, chyba że przepisy szczególne nakładają obowiązek respektowania rozmaitych ograniczeń administracyjnoprawnych⁴⁴. Niemniej jednak warto zwrócić uwagę, że sama ustawa odnosząca się do ochrony środowiska nie jest jedynym i wyłącznym „wyznacznikiem prawnym” w omawianym przedmiocie⁴⁵. Odwołuje się

⁴¹ Zob. Z. Leoński, *Materialne...*, s. 166.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 z późn. zm.

⁴⁴ Jako przykład należy wyróżnić art. 135 Pr. ochr. śr., w którego świetle Sejmik Województwa bądź Rada Powiatu (w zależności od rodzaju przedsięwzięcia, które jest kwalifikowane jako zjawisko negatywnie oddziaływujące na środowisko) mogą wprowadzić w drodze uchwały obszary ograniczonego użytkownika. Utworzenie tego rodzaju obszarów prowadzi do ograniczeń w aspekcie przeznaczenia terenów.

⁴⁵ Należy w tym miejscu podkreślić, że regulacje u.d.i.p. w świetle przyjętej analizy posiadają podstawowe znaczenie w przedmiocie udostępniania informacji publicznych. Posiadają znaczenie ogólne, stanowiąc tym samym układ odniesienia dla pojawiającego się zjawiska dostępu w różnych dziedzinach administracyjnego prawa materialnego. Z tego też względu przedmiotową ustawę z uwagi na niniejsze rozważania należy kwalifikować jako punkt zwrotny, który mając podstawy w regulacjach konstytucyjnych, otwiera i reguluje omawiane zagadnienie, stanowiąc jednocześnie element wspólny w zakresie procesu udostępnienia dla przepisów części szczególnej prawa administracyjnego. U.d.i.p. poprzez przyznanie pierwszeństwa obowiązywania innym ustawom, które odmiennie regulują zasady i tryb udostępniania informacji publicznych, z jednej strony osłabia swoją rolę w tym zakresie, a z drugiej strony przyznaje tym ustawom równorzędne miejsce, jakie sama zajmuje w procesie regulowania omawianej materii. Innymi słowy dopuszcza ograniczenie swojego zastosowania. Tym samym można pokusić się o stwierdzenie, że w obliczu odrębnych regulacji ustawa przedmiotowa zostaje zupełnie odsunięta na bok. Zabieg ten może być oceniany rozmaicie, należy jednak pamiętać, że w samym założeniu tworzenia u.d.i.p. miała ona dookreślać postanowienia konstytucyjne oraz kreować podstawy dla regulacji szczególnych, określających pewne materie życia społecznego w państwie. Przykładami takiego ustawodawstwa, które rządzi się własnymi zasadami udostępniania informacji publicznej, są regulacje odnoszące się do finansów publicznych, o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz regulacje poświęcone Krajowemu Rejestrowi Sądowemu, jak również służbie cywilnej – zob. też T.R. Aleksandrowicz, *op. cit.*, s. 98.

ona do regulacji ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁴⁶, do ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne⁴⁷ oraz, co istotne z punktu widzenia prowadzonych rozważań, do regulacji zawartych w ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁴⁸ (dalej zwanej u.u.i.ś.)⁴⁹.

Niewątpliwie trzeba wskazać, że regulacje u.u.i.ś. – stanowiące wyjątkowy przykład ustawodawstwa prawa materialnego – będąc odrębnymi regulacjami części szczególnej prawa administracyjnego, samodzielnie odnoszą się do problematyki udostępniania informacji o środowisku. W tym świetle uwidacznia się istotna odmienność, albowiem w przeciwieństwie do innych regulacji materialnego prawa administracyjnego – które posiadają swoje źródło w przedmiocie udostępniania informacji publicznej w regulacjach u.d.i.p. – dział prawa ochrony środowiska posługuje się własnym ustawodawstwem w tym przedmiocie.

Przechodząc z kolei na grunt konkretnej analizy regulacji dotyczących ochrony środowiska i związanych z nią informacji, trzeba wskazać, że wspomniane już uprzednio regulacje ustawowe posiadają silne umocowanie konstytucyjne, ale, co istotne, nie jest ono zawarte w art. 61 ustawy zasadniczej, ale w art. 74 ust. 3, co już samo w sobie potwierdza fakt odrębności regulacji ustawowych w przedmiocie dostępu do informacji. Bezpieczeństwo ekologiczne i ochrona środowiska, posiadając silne umocowanie w ustawie zasadniczej, w pewnym sensie urastają do rangi zasad konstytucyjnych. Zgodnie z art. 74 ust. 1: „władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom”. „Ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych” (ust. 2). Z punktu widzenia ochrony interesu prawnego jednostek istotne znaczenie posiada ustęp 3 wskazanej regulacji, który stanowi o przysługującym każdemu uprawnieniu do informacji o stanie i ochronie środowiska⁵⁰. Posiadanie informacji o środowisku, o jego stanie i gwarantowanej ochronie ma znaczenie nie tylko w ujęciu teoretycznym, uderzając w poczucie ważności jednostki jako bytu prawnego, ale przede wszystkim posiada znaczenie praktyczne. Znajdujące się w gestii jednostki informacje o środowisku bez wątpienia wpływają na percepcję człowieka i mogą aktywizować go do podejmowania się określonego rodzaju działań. Człowiek

⁴⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 627 z późn. zm.

⁴⁷ Dz. U. z 2012 r., poz. 145 z późn. zm.

⁴⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 1235 z późn. zm.

⁴⁹ Nie sposób nie zauważyć, że u.u.i.ś. jest wynikiem implementowanej na grunt polskiego porządku prawnego dyrektywy 2003/4 WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska, uchylającą dyrektywę Rady 90/313/EWG, Dz. U. UE. L 41 z 14.02.2003 r., s. 26.

⁵⁰ Zostaje on rozwinięty na gruncie ustawodawstwa zwykłego, tj. na gruncie przedmiotowych regulacji.

jako istota żywa jest podmiotem i przedmiotem ochrony środowiska, jego własny udział w procesie ochronnym wydaje się być nie tylko najważniejszy, ale i warunkujący⁵¹.

W myśl art. 25 Pr. ochr. śr. źródłem informacji o środowisku jest w szczególności państwowy monitoring środowiska, stanowiący system pomiarów, ocen i prognoz stanu środowiska oraz gromadzenia, przetwarzania i rozpowszechniania informacji o środowisku⁵². Wspomaga on działania na rzecz ochrony środowiska poprzez informowanie organów administracji i społeczeństwa o jakości elementów przyrodniczych oraz o zaistniałych w nich zmianach⁵³.

Nie bez znaczenia również pozostaje kwestia określonego w art. 236 a Pr. ochr. śr. Krajowego Rejestru Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń. W świetle niniejszego uregulowania przedmiotowy rejestr stanowi narzędzie umożliwiające społeczeństwu dostęp do informacji o środowisku oraz ułatwiające udział w podejmowaniu decyzji dotyczących środowiska. Chodzi w tym wypadku o dostęp do informacji w zakresie uwolnień do powietrza, wody, gleby, transferów zanieczyszczeń zawartych w ściekach przeznaczonych do oczyszczania i odpadów, pochodzących z zakładów, w których prowadzona jest działalność określona w załączniku nr I do rozporządzenia (WE) nr 166/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 stycznia 2006 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Rejestru Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń i zmieniającej dyrektywę Rady 91/689/EWG i 96/61/WE⁵⁴.

⁵¹ Zob. J. Boć, J. Jendrośka (jr.), K. Nowacki, G. Winter, *Dostęp do informacji i akt w sferze ochrony środowiska. Studium porównawczo-prawne*, Towarzystwo Naukowe Prawa Ochrony Środowiska, Wrocław 1990, s. 7.

⁵² Jak podają J. Jendrośka, M. Szustakiewicz: „[...] jest nie tylko systemem zbierania informacji o środowisku [...], ale także systemem rozpowszechniania tych informacji” – zob. J. Jendrośka, M. Szustakiewicz, *Dostęp do informacji o środowisku*, Warszawa 2002, s. 95.

⁵³ Zob. więcej: art. 25 ust. 3 oraz art. 26, art. 27, art. 28 i art. 29 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 z późn. zm.

⁵⁴ Zob. Dz. U. UE L 33 z 04.02.2006 r., s. 1. Krajowy Rejestr Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń jest elementem Europejskiego Rejestru Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń prowadzonym przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska. Europejski Rejestr Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń dostępny jest pod adresem: <http://prtr.ec.europa.eu>. Główny Inspektor Ochrony Środowiska przekazuje Komisji Europejskiej sprawozdanie zawierające informacje o uwolnieniach i transferach według wzoru określonego w załączniku do rozporządzenia nr 166 z 2006 r. Co 3 lata Główny Inspektor Ochrony Środowiska przekazuje Komisji Europejskiej raport zawierający informacje o stosowaniu w Polsce przepisów niniejszego rozporządzenia. Na mocy przedmiotowego rozporządzenia oraz regulacji Pr. ochr. śr. podmioty prowadzące stosowne instalacje (określone w załączniku nr I do rozporządzenia nr 166 z 2006 r.) zobowiązane są w terminie do dnia 31 marca roku następującego po danym roku sprawozdawczym do przekazywania Wojewódzkiemu Inspektorowi Ochrony Środowiska informacji niezbędnych do tworzenia Krajowego Rejestru Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń. Minister ds. Środowiska, kierując się potrzebą zapewnienia kompletności i przejrzystości informacji, określa w drodze rozporządzenia wzór formularza sprawozdania składanego przez prowadzącego instalację oraz formę przedkładania i wymagane techniki przedkładania tego sprawozdania – zob. rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 sierpnia 2009 r. w sprawie sprawozdania do tworzenia Krajowego Rejestru Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń, Dz. U. z 2009 r. Nr 141, poz. 1154.

Na gruncie uprzednio obowiązujących uregulowań w przedmiocie udostępniania informacji o stanie i ochronie środowiska, tj. na gruncie ustawy Prawo ochrony środowiska⁵⁵, każdy miał prawo do uzyskiwania informacji na warunkach w niej określonych (art. 9). „Każdy” w przypadkach określonych w ustawie dysponował uprawnieniem do uczestniczenia w postępowaniu dotyczącym wydania decyzji z zakresu ochrony środowiska lub przyjęcia projektu polityki, strategii, planu, jak również programu rozwoju i restrukturyzacji oraz projektu studium i planu zagospodarowania przestrzennego. Kwestie dotyczące informacji o stanie środowiska naturalnego były uregulowane w dziale IV ustawy Prawo ochrony środowiska, a sam art. 19 wprowadzał podstawową zasadę dostępu, w której świetle organy administracji miały obowiązek udzielania informacji, o których mowa, każdemu pod warunkiem znajdowania się w ich posiadaniu.

Z kolei wedle aktualnie obowiązujących uregulowań w przedmiocie dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie instytucja „ujawnienia informacji” w myśl zamierzeń samego ustawodawcy została rozdzielona na dwie części. Chodzi w tym przypadku o art. 4 oraz art. 5 u.u.i.ś., w świetle których prawo do informacji o środowisku interpretowane w sposób szeroki opiera się na:

- 1) prawie podmiotu („każdego”) do informacji o środowisku i jego ochronie na warunkach określonych w ustawie (art. 8);
- 2) prawie podmiotu („każdego”) do uczestniczenia w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa na warunkach określonych ustawą (art. 9).

Ustawodawca, podobnie jak w przypadku uregulowań ogólnych zawartych w u.d.i.p., posłużył się pojęciem „każdego” celem podmiotowego zdefiniowania legitymacji w przedmiocie dostępu do informacji⁵⁶. Należy przyjąć, że zamierzenie ustawodawcy na płaszczyźnie regulacji ustawy o dostępie do informacji o środowisku pokrywa się z rozwiązaniami przyjętymi na gruncie ogólnych założeń procesu udostępniania informacji publicznej. Trzeba ponadto wskazać, że ten sam ustawodawca uwidocznił dwukierunkowe rozłożenie instytucji dostępu do informacji. W pierwszej kolejności zwrócił uwagę na pierwotne prawo do występowania do organów o ujawnienie informacji będących przedmiotem zainteresowania. Ma to na celu wyróżnienie w dalszej perspektywie aktywności podmiotu w związku z jego uczestnictwem w prawnie określonych postępowaniach przed organem administracji publicznej, które gwarantują mu zdobycie wiedzy oczekiwanej w tym przedmiocie. Ustawodawca w regulacjach poświęconych informacjom o środowisku i jego ochronie zwrócił uwagę na nienaruszalność zasad

⁵⁵ Dz. U. z 2001 r. Nr 62, poz. 627.

⁵⁶ Z tego też względu dalsze analizowanie pojęcia „każdego” z uwagi na brak rozbieżności ustawowych okazuje się bezcelowe w tym konkretnym przypadku.

przewidzianych w związku z ochroną informacji niejawnych⁵⁷ (art. 2 ust. 1). Z drugiej zaś strony podkreślił, że przepisów ustawy nie stosuje się z wyjątkiem działu II (który jest poświęcony „procesowi udostępniania informacji”) w związku ze sprawami uregulowanymi w przepisach ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe⁵⁸. Przechodząc z kolei do dalszych aspektów omawianej problematyki, trzeba zwrócić uwagę, że niezależnie od przedstawionych powyżej uregulowań ustawodawca pominął ważny element, a mianowicie w odniesieniu do omawianych regulacji ujawnia się wyraźny „stan milczenia” w przedmiocie stosowania lub „niestosowności” ustawy o dostępie do informacji publicznej, mimo iż pewne regulacje są niewątpliwie powieleniem ogólnych zasad dostępu do informacji⁵⁹.

W świetle art. 8 u.u.i.ś. organy administracji publicznej są zobligowane do udostępnienia każdemu informacji o środowisku i jego ochronie, która:

- 1) znajduje się w ich posiadaniu, czyli informację wytworzoną przez te organy lub otrzymaną od osoby trzeciej;
- 2) jest dla nich przeznaczona, czyli informację pozostającą w dyspozycji osób trzecich (mimo iż w imieniu organu) lub też której organ może żądać od osób trzecich.

Ustawodawca, dokonując zróżnicowania informacji podlegających udostępnieniu, wskazuje również na formę dostępu, wyróżniając tym samym formę ustną, pisemną, wizualną, dźwiękową, elektroniczną lub inną. Tego rodzaju sposób uregulowania uwidacznia częściowo enumeratywne, ale i jednocześnie przykładowe wyliczenie prawnie dopuszczalnych możliwości dostępu do informacji o środowisku. Otwartość katalogu pozostawia swobodę dokonania interpretacji tzw. innych form ujawnienia informacji. W celu stwierdzenia, jakiego rodzaju formy wchodzi w grę na powyższej płaszczyźnie, można by częściowo odwołać się do analizy pojęcia dokumentu na gruncie ogólnych uregulowań o dostępie do informacji publicznej⁶⁰.

Wobec powyższego i w oparciu o aktualnie obowiązujące regulacje należy wskazać, że dla ochrony interesu prawnego jednostki w związku z dostępem do informacji o środowisku można wyróżnić instrumenty następującego rodzaju:

⁵⁷ Zob. ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych, Dz. U. z 2010 r. Nr 182, poz. 1228.

⁵⁸ Dz. U. z 2012 r., poz. 264 z późn. zm.

⁵⁹ Tego rodzaju zabieg należy ocenić negatywnie, w szczególności z punktu widzenia przeciętnej jednostki, która nie w każdym przypadku posiada odpowiednią wiedzę prawniczą umożliwiającą należyłą interpretację regulacji prawnych i zamiarów ustawodawcy.

⁶⁰ Ponadto ustawodawca wskazuje, że w odniesieniu do informacji dotyczących emisji, w tym odpadów promieniotwórczych, a także zanieczyszczeń, które wpływają lub mogą wpłynąć na elementy środowiska, podmiot zobowiązany informuje na wniosek podmiotu żądającego o miejscu, w którym znajdują się dane na temat metod przeprowadzania pomiarów, w tym sposobów poboru i przetwarzania próbek oraz sposobów interpretacji uzyskanych danych, które posłużyły do wytworzenia udostępnianej informacji, lub odsyła do stosownych metod referencyjnych – zob. art. 3 u.u.i.ś., Dz. U. z 2013 r., poz. 1235 z późn. zm.

- 1) wnioskowe żądanie udostępnienia informacji. Chodzi w tym wypadku o instytucję składania pisemnego wniosku o udzielenie informacji podlegającej ujawnieniu w trybie przewidzianym w ustawie, a wchodzącej w zakres katalogu „wiedzy o środowisku”, który został prawnie uregulowany;
- 2) *quasi*-bezwnioskowe żądanie udostępnienia informacji (żądanie nieopatrzone formą pisemną). Ustawodawca przewidział sytuację udostępniania informacji bez uprzednio złożonego wniosku w formie pisemnej. Nie chodzi w tym wypadku o całkowity brak żądania, albowiem nie można w żadnym razie mówić o automatyzmie działania po stronie pomiotów zobowiązanych w zakresie udostępnienia informacji. Ustawodawca wyklucza natomiast w tym przypadku obligatoryjność w przedmiocie formy pisemnej żądania jednostki zainteresowanej. Ma to miejsce w sytuacjach dwojakiego rodzaju. Po pierwsze wówczas, gdy udostępnienie i przekazanie informacji nie wymaga po stronie podmiotu zobligowanego dodatkowych zabiegów w postaci wyszukiwania, i po drugie, z uwagi na niespodziewane stany nadzwyczajne. Chodzi w tym wypadku o sytuację wystąpienia klęski żywiołowej, innej katastrofy naturalnej lub awarii technicznej, o których mowa w ustawie z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej⁶¹, lub innego bezpośredniego zagrożenia dla zdrowia ludzi albo środowiska spowodowanego działalnością człowieka bądź też przyczynami naturalnymi. Wówczas informacje znajdujące się w posiadaniu organów administracji lub takie, które są dla nich przeznaczone, mogą umożliwić osobom znajdującym się w niebezpieczeństwie podjęcie działań w celu zapobieżenia lub zminimalizowania szkód wynikających z tego zagrożenia. Z tego też tytułu fakt ich udostępnienia posiada doniosłe znaczenie⁶².
- 3) dostęp do publicznie jawnych wykazów danych o dokumentach prowadzonych przez organy właściwe do prowadzenia postępowań, w ramach których lub wskutek których były sporządzane owe dokumenty. W myśl ustawy przeglądanie i wyszukiwanie informacji zawartych w publicznym wykazie, dokonywane w siedzibie organu administracyjnego w celu wzmocnienia powszechności i łatwości dostępu jest zwolnione z jakichkolwiek opłat, które mogłyby stanowić dochód budżetu państwa. Niemniej jednak jeżeli wyszukanie, przekształcenie, udostępnienie, sporządzenie kopii dokumentów lub danych oraz przesłanie ich pociąga za sobą działanie organu, wówczas pobiera on opłatę w wysokości odpowiadającej jego uzasadnionym kosztom. Publicznie dostępne wykazy są prowadzone w formie elektronicznej przez organy administracji publicznej właściwe w sprawach ujawniania danych,

⁶¹ Dz. U. z 2014 r. poz. 333 z późn. zm.

⁶² Zob. art. 12 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko, Dz. U. z 2013 r., poz. 1235 z późn. zm.

o których stanowi ustawodawca w art. 21 ust. 1 i 2. Co istotne, prowadzenie wykazów i udostępnianie w Biuletynie Informacji Publicznej tego rodzaju wiedzy stanowi obowiązek informacyjny określonego prawnie podmiotu.

Przedstawione powyżej instrumenty realizacji ochrony interesu prawnego jednostki w oparciu o instytucje dostępu do informacji o środowisku z punktu widzenia podmiotowego można podzielić na dwie kategorie, a mianowicie na instrumenty o charakterze indywidualnym oraz instrumenty ochrony o charakterze zbiorowym⁶³. Niezależnie jednak od ich rodzaju trzeba podkreślić, że ustawodawca, podobnie jak na gruncie uregulowań ogólnych dotyczących realizacji powszechnego prawa do informacji, również wskazuje, że od podmiotu występującego z żądaniem o udostępnienie informacji o środowisku i jego ochronie nie wymaga się wykazania interesu prawnego. Biorąc pod uwagę powyższe, można przyjąć, że ustawodawca rezygnuje z ograniczenia dostępu do informacji o środowisku, mając na względzie dobro jednostki, albowiem w znaczący sposób poszerza krąg podmiotów uprawnionych informacyjnie. Oczywiście nie jest to równoznaczne z zupełnym brakiem posiadania interesu prawnego czy też interesu faktycznego przez jednostkę zainteresowaną, niemniej jednak poprzez brak dodatkowej przesłanki w postaci obowiązku wykazania się ich posiadaniem „przestrzeń informacyjna” ulega swoistemu rozszerzeniu. Tego rodzaju uregulowanie można rozpatrywać w kategoriach szczególnego rodzaju instrumentu ochrony interesu jednostki, który może być interpretowany indywidualnie jako środek ochrony interesu prawnego konkretnej jednostki występującej z żądaniem informacyjnym, jak również w ujęciu ogólnym jako forma ochrony generalnej poprzez sam fakt wyeliminowania dodatkowej bariery zawężającej tego rodzaju uprawnienie. Ponadto trzeba wskazać, że ustawodawca, ustalając terminowość procedury udostępnienia informacji, dokonał uzależnienia jej zarówno od formy przedkładanego wniosku, jak i od rodzaju informacji będących przedmiotem „procesu ujawnienia”. Podstawowy termin, w jakim organ jest zobligowany do spełnienia obowiązku informacyjnego, wynosi 1 miesiąc, począwszy od dnia złożenia wniosku pisemnego. Termin ten może ulec wydłużeniu do 2 miesięcy, jeśli udostępnienie z różnych względów wykazuje wyższy stopień skomplikowania sprawy. Z drugiej zaś strony, jeśli chodzi o udostępnienie informacji znajdujących się w publicznie dostępnym wykazie prowadzonym w formie elektronicznej bądź jeśli chodzi o informacje niewymagające pisemnego wniosku, trzeba wskazać, że udostępnienie następuje wyjątkowo szybko,

⁶³ Jeśli chodzi o kategorię pierwszą, należy w tym wypadku wyróżnić publicznie dostępne wykazy, które poniekąd również poprzez swoją formę elektroniczną są adresowane w sposób ogólny do wszystkich podmiotów wykazujących zainteresowanie nimi. Z kolei do drugiej grupy należy zaliczyć pierwsze ze wskazanych powyżej, albowiem samo „ustne wnioskowanie” czy też prawnie przewidziane uprawnienie do składania wniosków w formie pisemnej najczęściej odnosi się do konkretnej jednostki.

bo już w dniu złożenia wniosku. Co więcej, organ administracji, udostępniając informacje przekazane przez osoby trzecie, ma obowiązek określenia źródła ich pochodzenia.

Na szczególną uwagę zasługuje także art. 18 u.u.i.ś. Ustawodawca bowiem, wymieniając w treści ustawy (art. 16 oraz art. 17) katalog informacji, co do których podmiot zobowiązany dokonuje odmowy udostępnienia (tzw. obligatoryjność odmowy) oraz informacji, względem których może posłużyć się instrumentem odmowy udostępnienia (tzw. fakultatywność odmowy), jednocześnie wyróżnia informacje, w odniesieniu do których instytucja odmowy nie ma w ogóle zastosowania. Analizując ich zawartość merytoryczną, trzeba podkreślić, że tego rodzaju zabieg można utożsamiać z mechanizmem nakierowanym na ochronę interesu prawnego jednostek oraz interesu całego społeczeństwa jako interesu o szerszym zasięgu. Nie ma bowiem wątpliwości, że bezwzględna możliwość uzyskania informacji dotyczących: ilości i rodzaju pyłów oraz gazów wprowadzanych do powietrza, ilości i składu ścieków wprowadzanych do wód, ziemi, rodzaju i ilości wytwarzanych odpadów, poziomu emitowanego hałasu, poziomu emitowanych pól elektromagnetycznych (art. 18 u.u.i.ś.) determinuje postrzeganie w niej roli ochronnej. Ustawodawca podkreśla wartość informacji, mając świadomość zagrożeń, jakie pociągają za sobą przekroczenia limitów odnoszących się do tego rodzaju „elementów środowiska”. Co więcej, uwypukla on znaczenie bezwarunkowej dopuszczalności uzyskania takiej wiedzy przez jednostkę bezpośrednio zainteresowaną ze względu na znajdowanie się jej w danym miejscu i w danym czasie.

Przedstawiona w powyższy sposób analiza regulacji u.u.i.ś. wyraźnie przedstawia zakres podobieństw i odrębności względem ustawy o dostępie do informacji publicznej. Sam fakt jej wyodrębnienia i wykreowania „własnych” instrumentów można utożsamiać z dążeniem do wzmocnienia zakresu ochrony interesu jednostki, jaki jest realizowany w ramach procesu udostępniania informacji publicznych, w szczególności z uwagi na charakter i konkretny rodzaj informacji. Niemniej jednak trzeba podkreślić, że kwestia samych instrumentów zawierających się w pojęciu dostępu do informacji o środowisku, ich wagi oraz znaczenia w życiu człowieka będąc na łamach u.u.i.ś bliżej nieokreśloną, może wywoływać trudności w ich zrozumieniu i samej interpretacji.

Z punktu widzenia problematyki realizacji dostępu do informacji publicznej (informacji o środowisku), na przykładzie uregulowań dotyczących stref specjalnych, ważną rolę odgrywają również regulacje odnoszące się do problematyki ochrony przyrody. Zagadnienie ochrony przyrody zostało uregulowane ustawą z dnia 16 kwietnia 2004 r., występującą pod tym samym tytułem: o ochronie przyrody (dalej zwaną u.o.p.)⁶⁴. Dokonuje ona w swej treści wyróżnienia następujących obszarów szczególnych: parków narodowych, rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych, obszarów Natura 2000

⁶⁴ Dz. U. z 2013 r. Nr 627 z późn. zm.

itp.⁶⁵ Ponadto sama wskazuje, że za obszary specjalne mogą być także uznane zespoły przyrodniczo-krajobrazowe, jak również na podstawie porozumień zawartych z państwami sąsiadującymi – obszary przygraniczne, jeśli ich tereny posiadają cechy wartościowe pod względem przyrodniczym⁶⁶. Na płaszczyźnie tego rodzaju obszarów ustawodawca określa cele, zasady i formy ochrony przyrody żywej, przyrody nieożywionej oraz stanowiącego dla nich tła – całokształtu krajobrazu naturalnego⁶⁷. Przy uwzględnieniu założenia o kreowaniu i realizacji ochrony interesu jednostki na gruncie ochrony środowiska, czy też na płaszczyźnie ochrony przyrody, trzeba wskazać że całokształt regulacji poświęconych tego rodzaju problematyce należy ujmować w ogólnych kategoriach dbałości o życie człowieka. W żadnym razie nie można jednak mówić w tym przypadku o indywidualnym podejściu wobec jednostek. Zachowanie bowiem wartości naturalnych środowiska i jego ochrona (choćby z uwagi na wyodrębnienie obszarów określanych mianem specjalnych) gwarantuje zachowanie żywotności tych gatunków roślin i zwierząt, którym grozi wyginięcie, z uwagi na dobro jednostek i ich interesów w ujęciu zbiorowym⁶⁸. A zatem prawne ugruntowanie tego rodzaju działań można postrzegać w kategoriach ochrony interesu publicznego określanego jako uogólniony cel dążeń i aspiracji wszystkich jednostek, tj. w ujęciu określonej ich zbiorowości. W ten sposób należałoby podejść do regulacji ustawy o ochronie przyrody, stwierdzając, że sam fakt jej istnienia i obowiązywania należy postrzegać jako dążenie do ochrony jednostki i jej interesów, ale w ujęciu całościowym, jako członka danego społeczeństwa. Zresztą w samej jej treści można doszukać się elementów świadczących o tego rodzaju ochronie, a zatem można wyróżnić konstrukcje posiadające charakter pewnego rodzaju instrumentów. Niestety, w tej grupie nie sposób odnaleźć tych, które bezpośrednio spełniałyby przesłanki elementów procesu dostępu do informacji publicznej. Niemniej jednak na tej płaszczyźnie nie należy doszukiwać się nieprawidłowości, albowiem należy przypomnieć, że w odniesieniu do kwestii związanych z ochroną środowiska czy też z ochroną przyrody ustawodawca posłużył się odrębnymi uregulowaniami bezpośrednio odnoszącymi się do udzielania informacji tego rodzaju. Z tego też względu można ograniczyć się jedynie do ogólnego zwrócenia uwagi na odesłania do regulacji uprzednio już wskazanej, tj. do ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko⁶⁹.

⁶⁵ Zob. Z. Leoński, *Materialne...*, s. 175.

⁶⁶ Zob. art. 6 u.o.p., Dz. U. z 2013 r. Nr 627 z późn. zm.

⁶⁷ Zob. Z. Leoński, *Materialne...*, s. 175.

⁶⁸ Jak wynika z opracowań odnoszących się do dziedziny ochrony środowiska, nie jest to cel sam w sobie, albowiem ogół instrumentów mających na celu działalność ochronną wobec środowiska oraz przyrody funkcjonuje z myślą o aktualnych i przyszłych pokoleniach społeczeństwa.

⁶⁹ Dz. U. z 2013 r. poz. 1235 z późn. zm.

W myśl niniejszego (przy jednoczesnym porzuceniu wyłącznego bezpośredniego nawiązania do konstrukcji dostępu do informacji publicznej i elementów zawierających się w jego ramach) trzeba wskazać na art. 19 ust. 1 a u.o.p. stanowiący o sporządzaniu projektu planu ochrony. W jego treści ustawodawca wskazuje na dopuszczenie społeczeństwa do udziału w jego przygotowaniu, w trybie określonym w u.u.i.ś. Podobne uregulowanie zostało zawarte w art. 28 u.o.p., w którego ramach ustawodawca wskazuje na instrumenty ochrony dwojakiego rodzaju. Wprawdzie one nie wykazują bezpośredniego związku z procesem dostępu do informacji publicznej, ale potwierdzają dbałość o ochronę jednostki i nawiązują do ustawy odnoszącej się do udostępniania informacji o środowisku. Po pierwsze, chodzi w tym wypadku o zapewnienie udziału w pracach, których celem jest sporządzenie projektu planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 zainteresowanym osobom i podmiotom prowadzącym działalność w obrębie siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków, dla których wyznaczono tego rodzaju obszar (art. 28 ust. 3). Bez wątplenia już w odniesieniu do samej możliwości udziału, o którym stanowi ustawodawca, można pokusić się o stwierdzenie, że jest ona przejawem społecznego kontrolowania determinującego realizację ochrony interesów tych podmiotów. Wprawdzie ustawodawca nie określa, na czym wskazany udział miałby polegać, niemniej jednak trzeba uznać, że chodzi w tym wypadku o ogólnie rozumiane „możliwości wypowiedzenia” się przez członków określonej zbiorowości, co jednocześnie stwarza możliwości uzyskania informacji o samym planie jako formie działania podmiotów władzy publicznej, mimo że ustawodawca wyraźnie nie dokonuje takiego określenia. Poza tym już sama jego dopuszczalność gwarantuje otwarcie się na inicjatywy podmiotów zainteresowanych bezpośrednio w danej sprawie. Z tego też względu omawiany instrument należy oceniać pozytywnie, z jednej strony jako przejaw potwierdzenia założenia o istnieniu społeczeństwa obywatelskiego, a z drugiej jako element demokratycznego państwa prawa. Po drugie chodzi o odesłanie do ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko w przedmiocie zagwarantowania uczestnictwa podmiotom w postępowaniu zmierzającym do sporządzenia projektu planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 (art. 28 ust. 4 u.o.p.).

Analizując powyżej przedstawione uregulowania, wyraźnie widzimy, że ustawodawca wykazuje dbałość o możliwości wypowiedzenia się podmiotów zainteresowanych już na samym etapie wstępnym, albowiem instrumenty wskazane w obu przypadkach odnoszą się do projektu planu zadań ochronnych, czyli do dokumentacji znajdującej się w fazie przygotowawczej. Powielenie owej „dopuszczalności” w dalszej części ustawy (art. 29 ust. 5, ust. 6 oraz ust. 7) odnoszącej się już do samego planu potwierdza realizację ochrony interesu prawnego. Sporządzający plan ochrony zapewnia bowiem

udział w pracach zmierzających do jego przygotowania tym osobom, które z racji charakteru danego obszaru wykażą zainteresowanie jego treścią. W efekcie dokonuje realizacji procesu informacyjnego. Udział niewątpliwie wiąże się z możliwością zdobycia wiedzy, a biorąc pod uwagę charakter informacji, jakie mogą być uzyskane, można upatrywać istnienia elementów procesu dostępu do informacji o środowisku. Podobnie sytuacja wygląda w kontekście zmian, jakie mają być dokonywane w jego treści. W odniesieniu do nich podmioty zainteresowane na płaszczyźnie gwarancji ustawowej również posiadają legitymację w zakresie uczestnictwa w procesie ich wprowadzania. Z kolei, jak wynika z dalszych regulacji, zwięźczenie całej procedury związanej z ustanowieniem planu ochrony jest poprzedzane postępowaniem odwołującym się do udziału społeczeństwa wedle rozwiązań przyjętych w dziale III u.u.i.ś.

W świetle powyższych rozważań nie ma wątpliwości co do dominującej roli odeśnięcia do ustawy szczególnej – ustawy, która w znacznej części koncentruje się na procesie dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie. Sam fakt istnienia tego rodzaju uregulowań świadczy o zainteresowaniu jednostką, o przyznaniu jej możliwości działania w aspekcie dostępu do informacji, nawet jeśli nakładane obowiązki i wprowadzane ograniczenia w swobodzie jej działania mogą przeczyć takiemu założeniu⁷⁰.

5. Realizacja dostępu do informacji o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych

Na zakończenie prowadzonych rozważań warto jeszcze odnieść się do problematyki prowadzonych ewidencji, które będąc zbiorem pewnego rodzaju informacji, mogą nawiązywać do przedmiotowej procedury udostępniania wiedzy publicznej, a z racji występowania na płaszczyźnie uregulowań dotyczących stref specjalnych również zasługują na skromną uwagę. Tego rodzaju zagadnienie pojawia się w odniesieniu do ewidencji zakładów lecznictwa uzdrowiskowego i urzędów lecznictwa uzdrowiskowego jako obszarów specjalnych. Ich istnienie i funkcjonowanie opiera się na regulacjach ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych⁷¹. Jako obszary specjalne są one wyodrębniane na podstawie posiadania szczególnych właściwości, do których można zaliczyć m.in. naturalne surowce lecznicze, specyficzny klimat, wyróżniającą się infrastrukturę⁷². Ze względu na ich istnienie ustawodawca tworzy instytucję ewidencji

⁷⁰ Trzeba pamiętać, że czasami powstrzymanie aktywności jednostki może przynieść większe korzyści dla niej samej i jej interesów, aniżeli zapewnianie jej niepoohamowanego działania.

⁷¹ Dz. U. z 2012 r. Nr 651 z późn. zm.

⁷² Zob. Z. Leoński, *Materialne...*, s. 175.

zakładów i urzędzeń związanych z leczeniem uzdrowiskowym, które znajdują się na terytorium obszaru zaliczanego do tej kategorii⁷³. Analizując zawartość powyżej wskazanych ewidencji, należy postawić pytanie, czy tego rodzaju informacje można określić mianem informacji publicznych, a tym samym czy można upatrywać na tym gruncie istnienia procesu udostępnienia w trybie u.d.i.p. Mając na względzie ich zawartość merytoryczną, trzeba zwrócić uwagę, że niniejszym informacjom (treści zawartej w tego rodzaju zbiorze danych) trudno przypisać „status świadectwa o sprawach publicznych”. Powyższe stwierdzenie można dodatkowo poprzeć treścią samych regulacji ogólnych, odnoszących się do wskazanej dokumentacji. Ustawodawca bowiem w art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. f u.d.i.p. posługuje się określeniem ewidencji celem podkreślenia, że udostępnieniu podlegają informacje o zasadach funkcjonowania podmiotów, które można określić mianem podmiotów zobowiązanych. Co więcej, jednocześnie podkreśla, że informacjami publicznymi w znaczeniu obowiązującym na gruncie niniejszych rozważań są informacje o prowadzonych rejestrach, ewidencjach i archiwach oraz o sposobach i zasadach udostępnienia wiedzy zawartej w niniejszych dokumentach. W myśl powyższego, jak również zgodnie z założeniami ogólnymi odnoszącymi się do omawianego procesu, informacją podlegającą ujawnieniu w trybie u.d.i.p. jest ta, która dotyczy sposobów prowadzenia i realizacji dostępu do określonego rodzaju zbioru, prowadzonego przez podmiot zobowiązany informacyjnie, a nie sama jego treść, tak jak to ma miejsce w przedstawionej sytuacji.

Na podstawie regulacji art. 27 ustawy należy domniemywać, że prowadzenie dokumentacji czy ewidencji, w szczególności zaś dokonywanie w niej wpisów o istniejących zakładach i urzędzeniach „uzdrowiskowych” pełni raczej funkcję instrumentu nadawania uprawnień w przedmiocie działalności leczniczej, aniżeli znaczenie w kontekście dostępu do informacji publicznej. Choć należy pamiętać, że nie jest to jednoznaczne z zupełnym pozbawieniem omawianej ewidencji przymiotu informacyjnego.

6. Zakończenie

Jak wynika z przedstawionej analizy, całokształt spraw związanych z realizacją ochrony interesu informacyjnego na płaszczyźnie dostępu do informacji w regulacjach poświęconych obszarom określanym mianem stref specjalnych jest zróżnicowany. W jego ramach można doszukiwać się występowania rozmaitych form i środków udostępnienia zarówno informacji publicznych, jak i takich danych, które nie posiadają charakteru „wiedzy publicznej”. Niewątpliwie analizując zakres omówionych powyżej regulacji, należy wskazać na występowanie elementów trojakiemu rodzaju. Z jednej strony

⁷³ *Ibidem*, s. 177.

należy wyróżnić te elementy i instrumenty, które są typowe dla omawianego procesu udostępniania informacji publicznych, z tym że podlegają one uszczegółowieniu na gruncie niniejszych regulacji administracyjnego prawa materialnego. Z drugiej strony na uwagę zasługują także te konstrukcje prawne, które nie stanowią powielenia regulacji ogólnych i które jako takie tworzą wyraźny katalog szczególny. Trzecią z kolei grupę tworzą te elementy i konstrukcje, które jedynie pozornie nawiązują do procesu udostępnienia w trybie u.d.i.p., albowiem nie spełniając przesłanek pojęcia informacji publicznej, eliminują tego rodzaju kwalifikację i istnienie przedmiotowego procesu.

Niezależnie jednak od występującej konfiguracji, rodzaju czy też od przyjętej formy cel niniejszych środków i konstrukcji jest wspólny, a mianowicie chodzi o zapewnienie powszechnej możliwości zaznajomienia się przez podmioty zainteresowane z tego rodzaju wiedzą, której oczekują, a która jest im niezbędna m.in. do realizacji innych uprawnień obywatelskich. W ujęciu ogólnym chodzi o zagwarantowanie przez ustawodawcę realizacji szeroko rozumianej ochrony interesu prawnego jednostek.

Aktualnie nie ma już wątpliwości, że proces udostępniania informacji jest nie tylko koniecznym warunkiem, ale również sprawnym narzędziem realizacji licznych uprawnień obywatelskich. Uwidacznia się to tym bardziej, gdy w grę wchodzi udostępnianie przy wykorzystaniu środków tzw. nowej technologii, które już w swoim założeniu mają ułatwiać i przyspieszać uzyskanie tego, co stanowi „punkt kulminacyjny” informacyjnych oczekiwań jednostki. Zatem dokładne określenie, kiedy powszechne prawo do informacji przysługuje, jaki zakres spraw obejmuje swoim znaczeniem, jak również precyzyjne ustalenie sposobów jego realizacji stanowi podstawę należytego funkcjonowania demokratycznego państwa prawa. Ma to znaczenie ogólne, również odnoszące się do konkretnych danych, związanych z istnieniem i funkcjonowaniem obszarów określanych mianem stref specjalnych.

Bibliografia

Wykaz literatury

- Adamski D., *Prawo do informacji o działaniach władz publicznych Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.
- Aleksandrowicz T.R., *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Warszawa 2008.
- Bernaczyk M., Jabłoński M., Wygoda K., *Biuletyn Informacji Publicznej. Informatyzacja administracji*, Wrocław 2005.
- Bernaczyk M., *Obowiązek bezwzrostkowego udostępniania informacji publicznej*, Warszawa 2008.
- Bidziński M., Chmaj M., Szustakiewicz P., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2010.

- Boć J., Jendrośka J. (jr.), Nowacki K., Winter G., *Dostęp do informacji i akt w sferze ochrony środowiska. Studium porównawczo-prawne*, Towarzystwo Naukowe Prawa Ochrony Środowiska, Wrocław 1990.
- Boć J., Nowacki K., Samborska-Boć E., *Ochrona środowiska*, Wrocław 2005.
- Burczyński T., *Elektroniczna wymiana informacji w administracji publicznej*, Wrocław 2011.
- Dolnicki B., *Zasady jawności i dostępu do informacji publicznej jako czynnik przeciwdziałania biurokratyzowaniu się administracji*, [w:] *Biurokracja, III Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Krynica, 2 - 4 czerwca 2006 r.*, Rzeszów 2006.
- Fajgielski P., *Informacja w administracji publicznej. Prawne aspekty gromadzenia, udostępniania i ochrony*, Wrocław 2007.
- Gardocka T., *Obywatelskie prawo do informacji*, Warszawa 2008.
- Gołaczyński J. (red.), *Infomatyzacja postępowania sądowego i administracji publicznej*, Warszawa 2010.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004.
- Jabłoński M., Wygoda K., *Dostęp do informacji i jego granice*, Wrocław 2002.
- Jabłoński M., Wygoda K., *Konstytucyjne uprawnienia jednostki w sferze informacyjnej*, [w:] L. Garlicki, A. Szymt (red.), *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, Warszawa 2003.
- Jabłoński M., Wygoda K., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Wrocław 2002.
- Jaśkowska M., *Dostęp do informacji publicznej. Zagadnienia wybrane (materiał na konferencję sędziów NSA), Popowo 14–16 października 2002*, Warszawa 2002.
- Jendrośka J. (red.), *Ustawa Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Wrocław 2001.
- Jendrośka J., Bar M., *Prawo ochrony środowiska*, Wrocław 2005.
- Jendrośka J., Szustakiewicz M., *Dostęp do informacji o środowisku*, Warszawa 2002.
- Kamińska I., Rozbicka-Ostrowska M., *Dostęp do informacji publicznej*, Warszawa 2007.
- Leoński Z., *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2009.
- Leoński Z. (red.), *Rola materialnego prawa administracyjnego a ochrona praw jednostki*, Poznań 1998.
- Miemiec M. (red.), *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2013.
- Naisbitt J., *Megatrendy*, Warszawa 1997.
- Sartori G., *Teoria demokracji*, Warszawa 1998.
- Sitniewski P., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Wrocław 2011.
- Stawecki T., *Rejestry publiczne. Funkcje instytucji*, Warszawa 2005.
- Stelmasiak J., *Instytucja strefy ochronnej jako prawny środek ochrony środowiska*, Lublin 1986.
- Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 1998.
- Taradejna R.M., *Dostęp do informacji publicznej a prawna ochrona informacji dotyczącej działalności gospodarczej, społecznej i zawodowej oraz życia prywatnego*, Toruń 2003.
- Tarnowska K., *Prawo do informacji w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2010.
- Wierczyński G., *Pojęcie informacji publicznej w świetle ustawy o dostępie do informacji publicznej*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2005, nr 1–2.

Zaremba M., *Prawo dostępu do informacji publicznej. Zagadnienia praktyczne*, Warszawa 2009.

Wykaz źródeł prawa

Akty prawa krajowego

Konstytucja RP (Dz. U. z 1997 r. Nr 75, poz. 483 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe (Dz. U. z 2012 r., poz. 264 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 21 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2012 r., poz. 145 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiłowej (Dz. U. z 2014 r., poz. 333 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2013 r., poz. 627 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (Dz. U. z 2012 r., poz. 651 z późn. zm.).

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 2013 r., poz. 1235 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. Nr 182, poz. 1228).

Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2014 r., poz. 613 z późn. zm.).

Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 sierpnia 2009 r. w sprawie sprawozdania do tworzenia Krajowego Rejestru Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń (Dz. U. Nr 141, poz. 1154).

Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 15 grudnia 2011 r. w sprawie gromadzenia i udostępniania informacji geologicznej (Dz. U. Nr 282, poz. 1657).

Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 20 grudnia 2011 r. w sprawie korzystania z informacji geologicznej za wynagrodzeniem (Dz. U. Nr 292, poz. 1724).

Akty prawa Unii Europejskiej

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

Rozporządzenie (WE) nr 166/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 stycznia 2006 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Rejestru Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń i zmieniające dyrektywę Rady 91/689/EWG i 96/61/WE.

Wykaz orzecznictwa

Wyrok WSA z 8 października 2008 r. (IV SAB/Po 14/08).