

## **Agata Kosieradzka-Federczyk**

Wyższa Szkoła Informatyki Stosowanej i Zarządzania w Warszawie,  
Warszawskie Seminarium Aksjologii Administracji

### Otwarty dostęp do informacji o środowisku – nowe zjawisko w administracji publicznej?

Streszczenie: w artykule zagadnienie otwartego dostępu do informacji o środowisku zostało omówione z perspektywy nowego zjawiska zachodzącego w administracji. W wymiarze międzynarodowym udostępnianie informacji o środowisku inicjowane przez organizacje międzynarodowe (ONZ) wspierane przez organizacje ekologiczne znalazło zwieńczenie w Konwencji z Aarhus. Do prawa unijnego obowiązek udostępnienia przez państwa członkowskie informacji o środowisku został wprowadzony po raz pierwszy w dyrektywie 90/313/EWG wbrew stanowisku niektórych państw członkowskich. W prawie polskim otwarty dostęp do informacji o środowisku został wprowadzony jeszcze przed przystąpieniem do Unii Europejskiej, w Konstytucji z 1997 r. Regulacje konstytucyjne zostały rozwinięte w ustawodawstwie i obecnie pomieszczone są w u.d.i.ś.

Słowa kluczowe: dostęp do informacji o środowisku, Konwencja z Aarhus, prawo unijne

## **1. Wstęp**

Przymiotnik nowe, występujący w tytule artykułu oznacza zmiany w materii, które wystąpiły w badanym zamkniętym odcinku czasu. Dla tej obserwacji niezbędne jest przyjęcie perspektywy czasowej. Na początku obserwowany był stan o określonych cechach, który po upływie określonej jednostki czasu uległ przekształceniom. Jaka perspektywa czasowa jest najbardziej właściwa: miesiąc, rok a może dekada czy półwiecze – zależy od badanego zjawiska.

Czym jest zjawisko? Fakt empiryczny – bo podlegający lub przynajmniej dostępny obserwacji przy użyciu środków pozostających do

dyspozycji badacza. Coś co się wydarzyło, zdarzyło, pojawiło. Zdarzenie, fakt. Zjawisko może być oceniane pozytywnie, negatywnie, neutralnie – w niektórych przypadkach wszystkie trzy oceny mogą pojawić się jednocześnie – w zależności od przyjętych kryteriów przez podmiot oceniający, hierarchii wartości i innych czynników.

Pole badawcze zmian może stanowić wycinek aktywności administracji publicznej. Charakter zmian może być różny – np. zmiany o charakterze normatywnym, które wpływają następnie na zachowania adresatów – podmioty administrujące oraz podmioty administrowane. W takim przypadku impulsem tworzącym nowe zjawiska jest działalność prawodawcy. Można sobie również wyobrazić takie zachowania, które wywołują zmiany – skoro już jesteśmy przy zmianach legislacyjnych – właśnie zmiany w prawodawstwie. W tym drugim przypadku to nie działalność prawodawcy będzie inicjowała zjawisko, lecz ustawodawca włączy się na kolejnym etapie tworzenia zjawiska, niejako je zakotwicząc w przepisach prawnych. W takim przypadku zmianę może inicjować np. podmiot zewnętrzny wobec prawodawcy.

Postrzeżenie nowego zjawiska przez pryzmat liczby zmian w prawie nie wydaje się właściwe. Występują sytuacje, w której nawet pojedyncza ingerencja prawodawcy będzie tworzyć nowe zjawisko, jak również takie, w których kilkanaście zmian nowego zjawiska nie tworzą.

Otwarty dostęp do informacji o środowisku należy postrzegać jako część zmian w sposobie zarządzania środowiskiem – „demokratyzację” tego procesu. Stanowi fakt empiryczny stwierdzalny na podstawie zmiany zachowania administracji polegającej na udostępnieniu rejestrów na stronach internetowych, jak również poprzez realizację uprawnień przez podmioty, którym zapewniony został otwarty dostęp do informacji o środowisku. Nie ulega wątpliwości, że jest on rezultatem zmieniającego się podejścia do zarządzania środowiskiem, na które, obok omawianego zagadnienia, składa się również udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących środowiska oraz dostęp do sądu w sprawach dotyczących ochrony środowiska. Z badań prowadzonych przez D. Banisara wynika, że do 2006 r. 80 krajów posiadało konstytucyjne gwarantowany dostęp do informacji, a 70 krajów oddzielne regulacje o charakterze ustawowym (Banisar 2006; 16). Chociaż badania dotyczyły „dostępu do informacji”, bez wyróżniania, czy chodzi o informacje o środowisku (które przynajmniej w części tworzą z „informacją” zbiór wspólny) ilustrują zmiany zachodzące w administracji publicznej, przez niektórych badaczy nazywane „zarządzaniem przez otwartość”.

## 2. Ewolucja rozwiązań prawnych w zakresie dostępu do informacji o środowisku w prawie międzynarodowym

W prawie międzynarodowym przełomowym dokumentem w zakresie zapewnienia dostępu do informacji o stanie środowiska była Deklaracja z Rio de Janeiro kończąca konferencję ONZ w 1992 r. Dostęp do informacji o środowisku – zapisany w zasadzie 10 – powiązany został z udziałem społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących ochrony środowiska. Społeczeństwo wówczas będzie partnerem w rozwiązywaniu zagadnień środowiskowych, jeżeli zostanie zapewniony mu szeroki i otwarty dostęp do informacji o środowisku posiadanych przez władzę publiczną. W piśmiennictwie podkreśla się, że przywołana zasada 10. deklaracji wyraża podstawowe rozwiązania niezbędne do właściwego postępowania w ochronie środowiska, tzw. trzy „prawa dostępu”. Oprócz prawa dostępu do informacji o środowisku są to: prawo dostępu społeczeństwa do podejmowania decyzji z zakresu ochrony środowiska oraz prawo dostępu do sądu w sprawach dotyczących ochrony środowiska (Banisar et al. 2012; 8). Dostęp do informacji o środowisku zajmuje centralne miejsce w demokratycznym zarządzaniu środowiskiem (Foti et al. 2008, 4).

Pomimo niechęci ze strony niektórych państw do udostępniania posiadanych dokumentów o stanie środowiska, otwarty dostęp do informacji o środowisku zawierały kolejne akty międzynarodowe. Inicjatywa współpracujących ze sobą pozarządowych organizacji ekologicznych wraz z ONZ doprowadziła do opracowania i przyjęcia w 1995 r. w Sofii Przewodnika o udostępnianiu informacji o środowisku oraz udziale społeczeństwa w ochronie środowiska. W trzy lata później została przyjęta Konwencja z Aarhus, stanowiąca podstawowy akt dla prawa dostępu do informacji o środowisku. Jeden z trzech filarów konwencji dotyczy właśnie czynnego (art. 4) i biernego (art. 5) dostępu do informacji o środowisku. W kontekście rzeczywistego wykonywania dostępu do informacji przez państwo (często niechętnie otwieraniu), na uwagę zasługuje działalność powstałej w 1999 r. The Access Initiative. Obecnie jest jedną z największych organizacji społecznych w tym obszarze współpracującą z ponad 150 podmiotami z 40 krajów.

Chociaż to 10. zasada deklaracji z Rio wywołała dyskusje nad potrzebą implementacji „praw dostępu” do prawa wewnętrznego w różnych krajach, nierzadko zakończonych przyjęciem rozwiązań prawnych w tym zakresie, włączeniem do tekstów konwencji międzynarodowych klauzuli otwartego dostępu, podnoszeniem kwestii na kolejnych międzynarodowych

spotkaniach, to Konwencja z Aarhus stworzyła wiążącą dla państw ją podpisujących podstawę prawną do wprowadzenia właściwych zmian w tym zakresie. Nie oznacza to jednak zmiany stosunku niektórych państw do podejścia opartego na otwartości danych o środowisku, o czym świadczą deklaracje złożone przez Niemcy i Wielką Brytanię oraz Irlandię podczas ratyfikacji konwencji. Niemcy oświadczyły wprost, że „tekst konwencji podnosi szereg trudnych kwestii odnośnie do jej praktycznego zastosowania w niemieckim systemie prawnym, których ostateczne rozwiązanie nie było możliwe w okresie przewidzianym na podpisanie konwencji. Te kwestie wymagają starannego rozważenia, obejmującego wpływ (postanowień) konwencji na ustawodawstwo, zanim konwencja stanie się wiążąca na podstawie prawa międzynarodowego”. Wielka Brytania uznała, że prawa, które każda strona zobowiązuje się zagwarantować na mocy Konwencji, „są ograniczone do prawa dostępu do informacji, do udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępu do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska w związku z przepisami konwencji” (Oświadczenie rządowe z dnia 30 marca 2002 r. w sprawie mocy obowiązującej Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzonej w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r.; Dz.U. z 2003 r., Nr 78, poz. 707). Inne zdanie o Konwencji z Aarhus posiadał K. Annan Sekretarz generalny ONZ: Konwencja to najbardziej ambitne osiągnięcie tej organizacji z zakresu demokratyzacji zarządzania środowiskiem (za M. Mason 2010; 12).

Proces kształtowania się rozwiązań z zakresu dostępu do informacji o środowisku nie zakończył się wraz z przyjęciem Konwencji z Aarhus. Podlega on zmianom wywoływanym przez różne czynniki. Jednym z nich jest sytuacja geopolityczna. Część ze znaczących państw w zakresie wyznaczania standardów zarządzania środowiskiem nie zdecydowała się do tej pory podpisać Konwencji. Przykładem są Stany Zjednoczone Ameryki Północnej, pomimo iż to właśnie one przez przyjęcie Freedom of Information Law w 1966 r. wywołały międzynarodową dyskusję nad wprowadzeniem otwartego dostępu do informacji o środowisku. Po ataku terrorystycznym 11 września 2001 r. administracja Busha zorientowała się, jak bardzo udostępnianie istotnych środowiskowo danych dotyczących fabryk chemicznych może ułatwić w wyborze celu ewentualnych ataków terrorystycznych. Stanowisko administracji znalazło poparcie wśród stałych przeciwników udostępniania danych środowiskowych, co doprowadziło do przyjęcia aktu na nowo określającego dane podlegające ujawnianiu (Sand 2011; 222).

### 3. Ewolucja rozwiązań prawnych w zakresie dostępu do informacji o środowisku w prawie unijnym

Równoległe do wydarzeń międzynarodowych, kształtowało się podejście unijne dotyczące otwartego dostępu do informacji o środowisku. Niemalże od samego początku podkreślano konieczność zagwarantowania dostępu do informacji posiadanych przez administrację państw członkowskich. Powoływany przez niektórych pogląd, że więcej wiedzy daje więcej władzy, którą administracja nie chce się dzielić z obywatelami w demokratycznym społeczeństwie, gdzie administracja została powołana do służenia obywatelom, przez innych był klasyfikowany jako skrajnie konserwatywny, a nawet reakcyjny (Krämer 2003; 9). Uzasadnione interesy tworzących regulacje prawne, podmiotów gospodarczych, prywatnych podmiotów powinny znaleźć ochronę w regulacjach prawnych tworzących wyjątki od obowiązku udostępnienia posiadanych danych o środowisku.

W pierwszym etapie postulat otwartego dostępu zawarty został w programach środowiskowych – w szczególności w czwartym programie. Pierwszą wiążącą regulacją – dyrektywa 90/313/EWG w sprawie swobody dostępu do informacji o środowisku (Dz.U. L 158 z 23.6.1990, s. 56) – przyjęta została 7 czerwca 1990 r., po długim okresie wetowania jej przez Niemcy (Krämer 2007; 150). Po przystąpieniu UE do Konwencji z Aarhus, Komisja zdecydowała o przyjęciu nowej dyrektywy regulującej kwestie dostępu do informacji o środowisku, w oparciu o dotychczas zebrane doświadczenia oraz w związku z koniecznością spełnienia przez regulację unijną wymagań zamiast wprowadzania zmian do dyrektywy dotychczas obowiązującej.

W preambule dyrektywy 90/313/EWG zaznaczono, że jej zasadniczym celem jest ujednoczenie zasad dostępu do danych dotyczących środowiska we wszystkich krajach członkowskich. Porządki prawne tych krajów, jak również innych krajów europejskich nienależących do Wspólnoty, omawiane zagadnienie rozwiązywały różnie. Jak podaje autor raportu przygotowanego w 1997 r. na zlecenie Europejskiej Agencji Środowiskowej Dania, Francja i Holandia nie musiały wprowadzać większych zmian, ponieważ ich regulacje odpowiadały dyrektywie. Nowe wówczas kraje członkowskie: Finlandia i Szwecja, charakteryzujące się dużą otwartością, również nie musiały wprowadzać zasadniczych zmian. Austria, tuż przed akcesją, w 1993 r. przyjęła odpowiednie ustawodawstwo. Otwarty dostęp do informacji o środowisku był nowością dla Belgii, Wielkiej Brytanii, Niemiec, Portugalii. Kraje te niechętnie wprowadzały nowe regulacje.

W 12. Raporcie monitorującym postęp wdrażania prawa unijnego (za rok 1994), Komisja stwierdziła, że Grecja i Włochy jeszcze nie notyfikowały treści przyszłych regulacji krajowych wdrażających dyrektywę, natomiast Niemcy takiego wdrożenia dokonały właśnie w 1994 r. – dopiero po ok. 20 miesiącach od upływu terminu transpozycji dyrektywy (upłynął 31 grudnia 1992 r.). Raport pokazuje trudności, jakie napotykały kraje członkowskie we wdrożeniu poszczególnych postanowień. Najbardziej poważną z nich było zagwa-rantowanie odwołania i kontroli sądowej w przypadku nieudostępnienia informacji, bądź braku odpowiedzi ze strony administracji w ustalonym przez dyrektywę terminie. Najwięcej informacji o nieprawidłowościach w transpozycji przekazywanych było do Komisji z Niemiec, Hiszpanii, Irlandii i Wielkiej Brytanii (Twelfth Annual Report on monitoring the application of Community law 1994).

Raport za rok 1995 również wskazuje na problemy ze stosowaniem dyrektywy w Niemczech, Francji i Holandii. Grecja notyfikowała planowane zmiany, Włochy jeszcze nie. Podaje także stan realizacji przepisów krajowych implementujących dyrektywę, jak informacja o tym, że w Portugalii rozpoczął pracę specjalnie powołany organ zajmujący się rozpatrywaniem odwołań od decyzji odmawiających udostępnienia informacji (Thirteenth Annual Report on monitoring the application of Community law 1995).

Jakie mogły być przyczyny niechęci administracji do wdrożenia i stosowania przepisów o otwartym dostępie do informacji o środowisku? Pomijam opóźnienia, które wystąpiły w Grecji i we Włoszech, są to kraje zwyczajowo mające problemy z dochowaniem terminów dostosowania swojego prawa do wymogów wspólnotowych, bez względu na implem-towaną materię. Natomiast warte uwagi jest prawie dwudziestomiesięczne opóźnienie w Niemczech. W tym przypadku nie można mówić o zwykłym opóźnieniu, nie był to również przypadek. P.H. Sand wskazuje na historyczne uwarunkowania organizacji przez państwo swojej administracji. Państwa takie jak Francja, Niemcy czy Wielka Brytania powszechnie znane są z tradycji do tajności połączonej z gromadzeniem znacznej ilości danych (Sand 2003; 489). Administracja jest utworzona do tego, aby gromadzić dane, a nie do dzielenia się nimi z każdą osobą, która złoży wniosek w ramach biernego dostępu albo wręcz tworzenia publicznie dostępnych rejestrów w ramach czynnego dostępu. Stąd ponawiany na etapie prac nad kształtem przepisów dyrektywy postulat Niemiec, aby udostępnienie informacji o środowisku uzależnić od wykazania interesu prawnego (Krämer 2007; 150).

Przyczyna opóźnień w implementacji dyrektywy 90/313/EWG w Niemczech (przypomnę termin jej implementacji został ustalony na dzień 31 grudnia 1992 r., a Niemcy dokonały transpozycji 8 lipca 1994 r.) nie leżała w opieszałości władzy ustawodawczej, ale była celowym działaniem, rodzajem sprzeciwu – zdaniem L. Krämera – przeciwko otwartemu dostępowi do informacji o środowisku, zakończonym zresztą przegraną częściowo przed ETS w sprawie C-217/97 Komisja przeciwko Niemcom (wyrok z dnia 9 września 1999 r.), częściową przegraną w sprawie C-321/96 – pytanie prejudycjalne w sprawie W. Mecklenburga (wyrok z dnia 17 czerwca 1998 r.).

Regulacje prawa niemieckiego uznane przez ETS za naruszające dyrektywę 90/313/EWG były następujące:

- uznanie, że dokumenty wykorzystywane w każdym postępowaniu administracyjnym spełniają warunek pozwalający na odmowę udzielenia informacji na podstawie art. 3 ust. 2 dyrektywy w oparciu o przesłankę „są w trakcie wstępnego postępowania dochodzeniowego”;
- brak jednoznacznych regulacji o tym, że informacja może być udzielona w części;
- pobieranie opłat za samo złożenie wniosku, a nie za udzielenie informacji.

Za zgodne z dyrektywą uznane zostały przepisy o kosztach ukształtowane jako widełki – uznawane wówczas za jedne z najwyższych wśród krajów członkowskich (o zgodności przesądził aspekt formalny: niedostateczne wykazanie przez Komisję niezgodności z dyrektywą). Udzielenie prostej informacji było zwolnione z opłat. Opłata za informację pisemną wahała się od 50 do 1 000 marek niemieckich. Informację w innej formie można było otrzymać za od 20 do 10 000 marek niemieckich. W przypadku najbardziej skomplikowanych spraw opłata wynosiła od 2 000 do 10 000 marek niemieckich.

Jeżeli przyjmiemy za Raportem rocznym za 1995 r. przygotowanym przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy (1995; 56), że wówczas średni zarobek na godzinę w przemyśle wynosił 3,5 marki, na najtańszą informację trzeba było pracować prawie 6 godzin. Na najdroższą 2857 godzin, czyli ok. 17 miesięcy.

Niemcy nie były jedynym krajem niechętnie otwierającym dostęp do danych środowiskowych. T. Blair, Premier Wielkiej Brytanii ustawę *Freedom of Information Act* wspominał jako niebezpieczną, a jej uchwalenie za największy błąd jego rządów (za Sand 2011; 208).

#### 4. Czym jest otwarty dostęp do informacji o środowisku w dyrektywach UE?

W zakresie podmiotowym otwarty dostęp dotyczy kręgu podmiotów uprawnionych do otrzymania informacji o środowisku. W dyrektywach 90/313/EWG oraz następującej po niej dyrektywie 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylająca dyrektywę Rady 90/313/EWG (Dz.Urz. L 041, 14/02/2003, s. 26-32) nie nastąpiła żadna zmiana: będzie nim każdy podmiot, bez konieczności legitymowania się interesem prawnym uzasadniającym otrzymanie dokumentów np. potrzebą ochrony przez prawo własnych interesów. Nie ma również konieczności wskazywania, w jakim celu żądane są informacje. Czy będą one wykorzystywane dalej, czy też może jedyną przyczyną kierowania wniosku o udostępnienie jest chęć poznania stanu danego elementu środowiska. W przypadku organizacji społecznej składającej wniosek, nie będzie ona musiała wykazywać zbieżności pomiędzy swoimi celami statutowymi a żądaną informacją. Nie ma też ograniczeń dotyczących formy organizacyjnej takiego podmiotu, jak również przynależności narodowościowej.

Zakres przedmiotowy został określony przez wskazanie cech informacji, które pozwalają zakwalifikować ją jako informację o środowisku. Już dyrektywa 90/313/EWG wprowadziła w słowniczku definicję takich informacji. Została ona rozszerzona w dyrektywie 2003/4/WE. Według tej ostatniej, będą to dane dotyczące stanu środowiska, jak również różnych działań, środków, które są podejmowane i oddziałują na środowisko w sposób pozytywny lub negatywny. Przez stan środowiska rozumie się również stan jego elementów, takich jak powietrze, atmosfera, gleba, woda, krajobraz, stan zasobów naturalnych, bioróżnorodności, w tym organizmów genetycznie modyfikowanych itp. Informacje analizujące wpływ na stan środowiska określonych substancji, energii, hałasu, promieniowania, odpadów i innych zanieczyszczeń wprowadzanych do środowiska. W pracach nad treścią dyrektywy zwracają uwagę propozycje zgłaszane przez Parlament Europejski mające poszerzyć zakres informacji kwalifikowanych jako dane z zakresu środowiska jak również stanowiska Rady oraz Komisji zwykle sprzeciwiające się rozszerzeniom wykraczającym poza zakres informacji wynikający z Konwencji z Aarhus (Krämer 2003; 10-27).

Informacje o środowisku mogą zawierać akty prawne, zarówno powszechnie obowiązujące, jak również akty wewnętrzne, o ile dotyczą środowiska. Mogą one zostać przyjęte przez prawodawcę unijnego, mogą



pochodzić od krajowej władzy ustawodawczej, wykonawczej oraz samorządowej działających w formach prawnych właściwych dla tych organów. Informację będą stanowiły akty prawne mające postać ustawy, rozporządzenia, aktu prawa miejscowego, planu, programu, porozumienia i inne, jak również założenia takich aktów, różnego rodzaju raporty z ich realizacji, analizy kosztów i korzyści.

Informacje o środowisku mogą być zawarte w dokumentach przygotowanych przez podmioty prywatne, w związku z wykonywaniem obowiązków o charakterze administracyjnoprawnym.

Dostęp do informacji o środowisku nie dotyczy każdego dokumentu zawierającego dane o środowisku. Udostępnienie dokumentu może powodować powstanie konfliktu pomiędzy interesami: wnioskodawcy – który dąży do zdobycia wiedzy o stanie otaczającego go środowiska, a interesem przedsiębiorcy, aby danych dotyczących jego nie udostępniać (np. poziom emisji poszczególnych substancji do powietrza przez zakład prowadzony przez przedsiębiorcę). Po tej drugiej stronie może wystąpić więcej podmiotów: administracja niechętna do dzielenia się posiadaną wiedzą, czy rządząca siła polityczna. O sposobie rozstrzygnięcia pozostających w kolizji interesów powinien przesądzić tworzący akt prawny (w zależności od aktu – prawodawca unijny, krajowy) wskazując, w jakich sytuacjach przeważa interes składającego wniosek, co wiązałoby się z udostępnieniem informacji, a w jakich interes innego podmiotu (innych podmiotów), co pozwalałoby na odmowę udostępnienia informacji. Przesłanki pozwalające na odmowę dostępu do informacji zawierają akty międzynarodowe, unijne, jak również u.d.i.ś. Te zawarte w dyrektywie 2003/4/WE można pogrupować następująco:

- z przyczyn leżących po stronie administracji państwowej, gdy podejmowane przez nią czynności są kwalifikowane jako poufne, gdy jest to uzasadnione zdolnością organu do prowadzenia dochodzenia karnego lub dyscyplinarnego,
- jeżeli jest to uzasadnione bezpieczeństwem publicznym,
- ze względu na ochronę interesu indywidualnego: chronionego prawem własności intelektualnej, przedmiotem wniosku są informacje wpływające na sytuację gospodarczą podmiotu (dane handlowe lub przemysłowe), informacje dotyczą danych osobowych, wpłynęłyby na prowadzone postępowanie sądowe lub naruszyłyby szanse na sprawiedliwy proces
- ze względu na ochronę środowiska: żądane są dane dotyczące występowania rzadkiego gatunku.

TSUE w orzeczeniach podkreśla, że odstępstwo od obowiązku udostępniania informacji o środowisku nie może być interpretowane w sposób rozszerzający jego działanie ponad to, co jest niezbędne dla zapewnienia ochrony interesów, a zakres przewidzianych w nim odstępstw należy określić z uwzględnieniem celów tej dyrektywy (np. wyroki ETS: z dnia 16 marca 2012 r. w sprawie C-204/09 oraz przywoływany wcześniej wyrok w sprawie C-321/96). Takie podejście wychodzi naprzeciw zarzutom podnoszonym w stosunku do Konwencji z Aarhus wskazującym, jakoby sformułowania w zakresie odmowy udostępniania informacji były zbyt ogólne, pozostawiając często administracji zbyt dużą swobodę.

## 5. Dostęp do informacji o środowisku w prawie polskim

Dostęp do informacji o środowisku został po raz pierwszy wprowadzony do prawa polskiego w Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) – art. 74 ust. 3 przyznaje każdemu prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska. Dopiero 3 lata później – dnia 9 listopada została uchwalona ustawa z 2000 r. dostępie do informacji o środowisku

i jego ochronie oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 109, poz. 1157) przewidująca szeroki – na wzór Konstytucji, dostęp do informacji o środowisku. Po uchyleniu ww. ustawy, zagadnienia dotyczące dostępu zostały zawarte w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (aktualny publikator: Dz. U. z 2013 r., poz. 1232, ze zm.) – uchwalonej zaledwie rok później, bo w 2001 r. A następnie – w 2008 r. przeniesione do oddzielnej regulacji ustawowej – ustawy z dnia 15 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2013 r., poz. 1235, ze zm.).

Konstytucjonalizacja prawa dostępu do informacji o środowisku w 1997 r. oraz regulacje ustawowe dotyczące tej materii sprawiły, że na dzień przystępowania Polski do UE nasze prawo w zakresie dostępu do informacji o środowisku nie odróżniało się negatywnie wśród regulacji innych państw w tym zakresie.

Od dostępu do informacji o środowisku należy odróżnić dostęp do informacji publicznej. W prawie polskim dostęp do obu rodzajów informacji ma swoje podstawy konstytucyjne, nie wymaga posiadania interesu prawnego, inne jednak przesłanki legły u podstaw obecnego kształtu regu-

lacji dostępu do takich informacji. Również realizacja innych wartości doprowadziła do otwartego dostępu do informacji o środowisku a innych do informacji publicznej. Nie zmienia tego fakt, że procedury uzyskania obu informacji wykazują znaczne podobieństwo.

## 6. Podsumowanie

Przyczyny wprowadzenia do krajowego porządku prawnego otwartego dostępu do informacji publicznej i powstania w ten sposób nowego zjawiska w administracji publicznej są złożone i w zdecydowanej części – niejednolite. Wśród nich mogą przeważać czynniki wewnętrzne, jak w przypadku krajów skandynawskich albo zewnętrzne, jak w przypadku Niemiec, czy Wielkiej Brytanii. Do tej drugiej grupy zaliczyłabym również Polskę. Zjawisko w postaci otwartego dostępu do informacji w prawie polskim jest pochodną regulacji międzynarodowych i unijnych.

Zjawiska polegającego na otwartym dostępie do informacji o środowisku nie można uznać za ukształtowane a tym bardziej zakończone, ale podlegające ciągłym zmianom. Ze względu na różnice w proponowanych zmianach trudno wskazać jedną, która by przeważała. Niewątpliwie nadal są podnoszone argumenty za otwieraniem dostępu do informacji o środowisku, np. poprzez możliwość przystąpienia do Konwencji z Aarhus przez kraje inne niż członkowskie, przyjęcia kolejnej konwencji o otwartym dostępie do informacji o środowisku, czy podejmowania lokalnych prac nad umowami mającymi gwarantować otwarty dostęp (Banisar 2012, 10). Wprowadzając kolejne zmiany dotyczące dostępu do informacji o środowisku trzeba mieć na uwadze zarówno pozytywne jak i negatywne konsekwencje tego zjawiska.

W charakterze paradoksu można przytoczyć opinię P. Sand'sa, że niektórzy zwolennicy zmian wykorzystują jako argument jedno hasło – przezorność. O ile jednak w latach 80-tych ubiegłego wieku służyła ona otwieraniu dostępu do danych środowiskowych, teraz – w powiązaniu z zagrożeniem atakami terrorystycznymi – służy ich zamykaniu (Sand 2011; 224).

## Literatura

- Banisar D., Sejal P., de Silva L., Excell C. (2012), *Moving from principles to rights: Rio 2012 and access to information public participation, and justice*, Sustainable Development Law&Policy, Spring 2012.
- Banisar D. (2006), *Freedom of information around the world. A global survey of access to government information laws*, Privacy International
- Foti J., de Silva L., McGray H., Shaffer L., Talbot J., Werksman J. (2008), *Voice and choice. Opening the door to environmental democracy*, World Resources Institute
- Krämer L. (2003), *Access to environmental information in an open European society – Directive 2003/4*, European Legal Studies 5/2003
- Krämer L. (2007), *EC environmental law*, Sweet&Maxwell, London
- Mason M. (2010), *Information disclosure and environmental Rights: the Aarhus Convention*, Global Environmental Politics, August 2010, 10-31.
- Sand P. H. (2011), *The right to know: freedom of environmental information in comparative and international law*, Tulane Journal of international&comparative law [vol. 20, 2011], 203-232.
- Sand P. H. (2003) *Information disclosure as an instrument of Environmental Governance*, Heidelberg Journal of International Law, vol. 63 no. 2, 487-502
- Thirteenth Annual Report on monitoring the application of Community law 1995 Commission (96/C 303 / 01 ) COM(96) 600 final, <http://eur-lex.europa.eu>, dostęp 27 listopada 2014 r.
- Twelfth Annual Report on monitoring the application of Community law – 1994, Commission (95/C 254/01) COM(95) 500 final, <http://eur-lex.europa.eu>, dostęp 27 listopada 2014 r.

**Abstract:** The issue of the article is the disclosure of the environmental information viewed as the new phenomenon in the administrative activity. In area of the international law the biggest achievement concerning open access to environmental information is Aarhus Convention. Into UE law open access to environmental information was introduced for the first time in directive 90/313/EEC. In both areas the main supporters for the open access were UENCE and environmental organizations (international law) and EEC institutions – Commission (EEC law). In both areas there are some states which takes the opponents place. In Polish law open access has constitutional basis. More detailed norms are placed in u.d.i.ś.